Hariyanto, M.Hum., M.Pd.

PENGANTAR ILMU NEGARA



Pustaka Ilmu


UIN
PROF. KH. SAIFUDDIN ZUHRI

Hariyanto, M.Hum., M.Pd.

PENGANTAR ILMU NEGARA



CV. Pustaka Ilmu Group

PENGANTAR
ILMU NEGARA

Penulis:
Hariyanto, M.Hum., M.Pd.

xii+186 halaman; 14,5x21 cm

ISBN: 978-623-6225-57-8

Penulis : Hariyanto, M.Hum., M.Pd.
Editor : Mabarroh Azizah
Desain Cover : Nur Afandi
Layout : Pustaka Ilmu Group

Penerbit Pustaka Ilmu
Griya Larasati No. 079 Tamantirto, Kasihan,
Bantul Yogyakarta Telp/Faks: (0274)4435538
E-mail: radaksipustakailmu@gmail.com
Website: https:// www.pustakailmu.co.id
Layanan WhatsApp: 081578797497

Anggota IKAPI

Cetakan I, Juni 2022

Marketing:
Griya Larasati No. 079 Tamantirto, Kasihan,
Bantul Yogyakarta Telp/Faks: (0274)4435538
E-mail: radaksipustakailmu@gmail.com
Website: https:// www.pustakailmu.co.id
Layanan WhatsApp: 0815728053639

Pengantar Editor

Bismillahirrahmanirrahim

Alhamdulillah, Puji Syukur dipanjatkan kehadirat Alloh SWT atas berkah, rahmat dan hidayah-NYA, sehingga proses editing buku Pengantar Ilmu Negara ini dapat terselesaikan dengan baik. Shalawat serta salam semoga tetap tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW.

Buku ini terasa sangat penting dan urgent, karena pembahasan tentang Ilmu Negara ini merupakan mata kuliah wajib di berbagai perguruan tinggi terutama di fakultas hukum. Buku ini pada pembahasan-pembahasan awal telah mampu dengan baik menguraikan tentang istilah ilmu Negara, hubungan antara Ilmu Negara dengan Hukum Tata Negara, Ilmu Politik, Hukum Administrasi Negara dan hubungannya dengan ilmu lainnya. Selanjutnya membahas tentang pengertian Negara, hakikat Negara, tujuan dan fungsi Negara. Setelah itu langkah selanjutnya yang dilakukan penulis dalam pembahsan buku ini adalah menguraikan mengenai unsur-unsur Negara; teori-teori asal usul Negara. Sebelum bab terkhir dalam buku ini menguraikan mengenai bentuk Negara dan pemerintah, sedangkan bab terakhir dalam buku ini menguraikan mengenai negara hukum dan demokrasi. Dalam buku Pengantar Ilmu Negara ini menurut kami sangat baik dalam uraiannya karena menutip banyak teori dan pendapat dari para sarjana dan filsuf baik pada zaman sebelum masehi hingga masa modern ini.

Editor menyaadari bahwa penulisan dan penyusunan buku ini tentunya tidaklah mudah. Karena editor tahu bagaiman

penulis mencoba untuk menyajikan data dan referensi sebaik mungkin dalam rangka menunjang guna mendapatkan buku Pengantar Ilmu Negara yang berkualitas. Tentunya dengan penuh kesabaran, keyakinan dan kerja keras penulis, serta bantuan editor dalam mengedit buku ini. Maka buku ini dapat sampai pada pembaca secara utuh dan baik. Walaupun tentunya dari kami menyadari bahwa buku ini sangatlah jauh dari sempurna, sehingga kritik dan masukan selalu dinantikan dari para pembaca sekalian.

Purwokerto, 19 Mei 2022
Editor
Mabarroh Azizah

Kata Pengantar

Alhamdulillah, Puji Syukur dipanjatkan kehadirat Alloh SWT atas berkah dan rahmat-NYA sehingga penulis bisa menyelesaikan penulisan Buku Pengantar Ilmu Negara. Shalawat serta salam tetap tercurahkan kepada baginda Nabi Muhammad SAW.

Buku Pengantar Ilmu Negara yang ada di tangan para pemabaca ini disusun oleh penulis untuk menjawab kebutuhan para mahasiswa yang biasanya masih awal masuk di perguruan tinggi, dan hadir untuk melengkapi literastur serta kebutuhan akademik dalam bidang ilmu hukum. Selain itu, tentu saja buku ini juga diperuntukkan bagi akademisi, praktisi dan masyarakat yang memiliki minat mempelajari tentang negara pada umumnya. Sehingga melalui buku ini, para pembaca dapat mengetahui dan memahami tentang teori-teori yang terkandung dalam Ilmu Negara.

Mempelajari Ilmu Negara yang utama bertujuan untuk memberikan pengetahuan sejarah, asal muasal, hakikat, dan perkembangan pemikiran negara yang bersifat universal. Dalam mempelajari Ilmu Negara pemahaman yang disajikan tidaklah bersifat praktis karena tiada ditujukan untuk sebuah negara tertentu. Oleh sebab itu, Ilmu Negara ini penting dalam membimbing kepada pengetahuan yang lebih praktis seperti hukum tata negara dan hukum tata usaha negara.

Buku ini menguraikan tentang konsep negara, hakikat negara, asal usul sebuah negara. Buku ini menguraikan tentang pendapat-pendapat para filosuf dan sarjana yang disampaikan

melaui teori dan pendapat tentang kenegaraan. Selain itu, muatan dalam buku ini berbicara tentang bentuk negara dan pemerintahan yang dipraktekkan pada masa sebelum masehi dan modern dewasa ini. Kemudian diakhir bab dalam buku ini juga menguraikan mengenai konsep Negara hukum dan demokrasi.

Penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada berbagai pihak dalam penyelesaian penyusunan buku ini, penulis mengucapkan terima kasih yang tidak terhingga. Kemunculan buku ini juga diawali dengan diskusi-diskusi yang kami lakukan bersama semua pihak, termasuk kolega di kampus. Alhamdulillah buku ini dapat diterbitkan, kritik dan saran terkait isi buku ini penulis kembalikan kepada para pembaca yang budiman. Mudah-mudahan buku ini dapat bermanfaat dalam memperkaya khasanah pengeetahuan Ilmu Negara. Korespondensi dan komunikasi dengan penulis dapat dilakukan melalui email: hariyanto@uinsaizu.ac.id

Purwokerto, 03 Mei 2022
Penulis

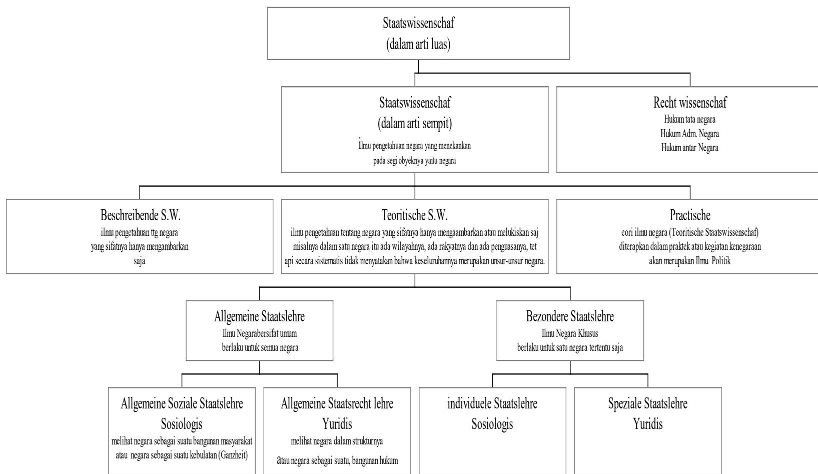
Hariyanto

DAFTAR ISI



PENDAHULUAN

Istilah ilmu negara berasal dari bahasa Belanda *staatsleer* yang diambil dari istilah bahasa Jerman "*Staatslehre*" yang merupakan hasil dari penyelidikan seorang Sarjana Jerman bernama Georg Jellinek dalam bukunya *Allgemeine Staatslehre*. Jellineck membahas teori ilmu negara secara menyeluruh dan kemudian menyusunnva secara sistematis dalam bukunya yang berjudul *Aligemeine Staatslehre*. George Jellinek kemudian disebut sebagai bapak ilmu negara karena merupakan orang pertama yang menyelidiki serta membahas ilmu pengetahuan tentang negara secara menyeluruh, kemudian menyusunnya secara sistematis. Teori Jellinek dianggap sebagai penutup masa lampau, dan menjadi pangkal tolak bagi peninjauan lebih lanjut terhadap teori ilmu negara. Georg Jellinek mengumpulkan seluruh ilmu pengetahuan tentang negara, meneliti, mengumpulkan teori-teori yang sama kemudian menyusunnya secara sistematis. Teorinya tersusun dalam sistematika diagram sebagai berikut:



Sementara itu, menurut Roelof Kranenburg, ilmu Negara adalah ilmu tentang negara, dimana diadakan penyelidikan tentang sifat hakikat, struktur, bentuk, asal mula, ciri-ciri serta seluruh persoalan di sekitar negara.

Ilmu Negara adalah ilmu pengetahuan yang membahas mengenai pengertian-pengertian pokok serta sendi-sendi pokok tentang negara. Pengertian-pengertian pokok tentang negara adalah mengenai hal-hal yang pada umumnya mempunyai pengertian yang sama. Sendi-sendi pokok tentang negara adalah mengenai hal-hal yang karena pengaruh dari pandangan hidup negara dan kondisi masyarakat setempat maka seringkali isinya menjadi berbeda-beda. Misalnya mengenai masalah demokrasi, setiap negara akan mempunyai pengertian yang sama yaitu pemerintahan oleh rakyat. Akan tetapi demokrasi sebagai ide negara tidak sama isinya di negara Indonesia dengan demokrasi di negara Barat yang mempunyai ciri individualistis.

Ilmu Negara merupakan mata kuliah dasar bagi mahasiswa semester awal sebagai pengantar untuk mempelajari ilmu hukum lain yang obyeknya juga negara, yaitu Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Ilmu Negara bukanlah ilmu pengetahuan yang berkembang di negara Indonesia sendiri. Ilmu tentang negara yang kita pelajari berasal dari negara Eropa Barat yang bersumber dari negara Yunani. Padmo Wahyono, melalui bukunya yang berjudul Negara Republik Indonesia mencoba membahas mengenai teori Ilmu Negara Khusus negara Indonesia.

Ilmu negara sebagai mata kuliah pengantar, yang pokok bahasannya masih bersifat abstrak, umum, dan universal. Abstrak itu berarti belum mengarah pada negara sebagai entitas (wujud) yang konkret. Umum artinya dapat terjadi/berlaku/dialami oleh setiap negara. Universal artinya pengertian tentang negara itu dipahami/diartikan sama di seluruh dunia. Ilmu negara sebagai mata kuliah pengantar biasanya masih menitikberatkan pada aspek filosofis-teoritis-historis mengenai konsep ilmu negara yang meliputi istilah, pengertian lingkup Ilmu Negara, serta hubungannya dengan ilmu lainnya.

A. Pengertian dan Istilah Ilmu Negara

Ilmu merupakan sesuatu yang diperoleh dari pengetahuan, sedangkan pengetahuan diperoleh dari berbagai cara. Oleh karena itu tidaklah semua pengetahuan itu merupakan ilmu, karena setiap pengetahuan itu baru dapat dikatan sebagai suatu ilmu apabila ia memenuhi persyaratan-persyaratan. Menurut Ralph Ross dan Ernest Van Der Haag, syarat-syarat ilmu dari suatu pengetahuan adalah:

1. Rasional
2. Empiris
3. Umum
4. Akumulatif atau tersusun.

Rasional dimaksudkan suatu sifat kegiatan berfikir yang ditundukkan kepada logika berfikir. Ilmu yang bersifat empiris, karena kesimpulan-kesimpulannya yang diambil harus dapat ditundukkan kepada kajian atau verifikasi panca indra manusia. Kita tidak dapat mempelajari dunia dan mengembangkan ilmu tanpa bantuan panca indra. Akumulatif mengandung arti ilmu yang dikenal dan diperkenalkan itu memiliki korelasi dengan ilmu-ilmu yang telah dikembangkan sebelumnya.[1]

Sementara itu, kalau kita memaknai secara teori timbulnya ilmu negara di Indonesia dimulai saat berkobarnya api revolusi sejak Proklamasi 17 Agustus 1945. Namun di Indonesia ilmu pengetahuan mengenai negara ini belum bisa dibentuk ilmu pengetahuan yang berkembang sendiri. Sehingga masih sangat dipengaruhi oleh ilmu pengetahuan yang berasal dari Eropa yang bersumber dari zaman Yunani. Timbulnya ilmu negara di Eropa Barat karena adanya keperluan-keperluan praktik, yaitu sebelum zaman Bismarck atau dalam pemerintahan Caesar Wilhelm II di Jerman yaitu ilmu pengetahuan yang mempelajari sendi-sendi pokok dan pengertian-pengertian pokok tentang negara. Pada waktu itu timbul suatu mazhab yang disebut Aliran Hukum Publik Jerman (*deustsche publizisten schule*) yang khusus menyelidiki sifat-sifat hukum publik. Tentang pengaruh mazhab ini terhadap perkembangan ilmu negara, dikemukakan oleh Paul Laband dan Von Gerber.[2]

---

[1] Samidjo, *Ilmu Negara*, (Bandung: CV. Armico, 1992), hlm. 2
[2] Padmo Wahjono, *Ilmu Negara,* (Jakarta: Ind-Hill-Co, 1962), hlm. 1-5

Secara terminologi bahasa, ilmu negara terdiri dari dua gabungan kata, yaitu ilmu dan negara. Ilmu berarti suatu sistem pengetahuan (*supernatural, knowledge, esoteric wisdom, science*), sedangkan pengertian negara dirumuskan juga dalam berbagai definisi, seperti dikemukakan oleh para ahli pikir, yaitu:

1. Aristoteles, negara (polis) ialah persekutuan dari keluarga dan desa untuk mencapai kehidupan yang sebaik-baiknya.
2. Jean Bodin, negara ialah suatu persekutuan dari keluarga-keluarga dengan segala kepentingannya yang dipimpin oleh suatu kekuasaan yang berdaulat.
3. Hans Kelsen, negara ialah suatu susunan pergaulan hidup bersama dengan tata paksa.
4. Logeman, negara adalah suatu organisasi kemasyarakatan yang bertujuan dengan kekuasaannya mengatur serta menyelenggarakan suatu masyarakat.[3]

Dalam kepustakaan, istilah ilmu negara berasal dari bahasa Belanda *staatsleer* yang diambil dari istilah bahasa Jerman *staatslehre*. Dalam Bahasa Inggris dipakai istilah *Theory of State* (Teori Negara), *The General Theory of State* (Teori Umum tentang Negara) atau *Political Science* (Teori Politik). Selanjutnya, dalam bahasa Perancis disebut *Theorie d'etat* (Teori Negara).[4]

Istilah *staat* mempunyai sejarah sendiri. Istilah itu mula-mula dipergunakan dalam abad ke-15 di Eropa Barat. Anggapan

---

[3] Ramdlon Naning, *Gatra Ilmu Negara,* (Yogyakarta: Liberty. 1983), hlm. 1-3

[4] I Dewa Gede Atmadja*, Ilmu Negara: Sejarah, Konsep Negara, dan Kajian Kenegaraan*. (Malang: Setara Press, 2012), hlm. 1

umum yang diterima bahwa kata staat (state, etat) itu dialihkan dari kata bahasa Latin status atau *statum*.[5] Secara etimologis kata status itu dalam bahasa Latin Klasik adalah suatu istilah abstrak yang menunjukkan keadaan yang tegak dan tetap, atau sesuatu yang memiliki sifat-sifat yang tegak dan tetap.[6]

Jika dalam praktiknya kata *state* itu dialihkan dari kata status maka dikenal doktrin yang pertama kali dari tulisan Niccolo Machiavelli. Dalam bukunya yang termasyhur The Prince, Machiavelli memulai kalimat-kalimat pertamanya dengan, "Semua negara (*stati*) dan bentuk-bentuk pemerintahan yang pernah ada dan yang sekarang menguasai manusia adalah republik atau kerajaan." Machiavelli-lah yang memperkenalkan istilah *lo stato* dalam kepustakaan ilmu politik.[7]

Kata negara mempunyai dua arti. Pertama, negara adalah masyarakat atau wilayah yang merupakan satu kesatuan politis. Dalam arti ini India, Korea Selatan, atau Brazilia merupakan negara. Kedua, negara adalah lembaga pusat yang menjamin kesatuan politis itu, yang menata dan dengan demikian menguasai wilayah itu.[8] Sementara itu, dalam ilmu politik, istilah negara adalah *agency* (alat) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menerbitkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat.[9]

---

5 F. Isjawara, *Pengantar Ilmu Politik*. Cetakan ke-9. (Jakarta: Bina Cipta, 1992), hlm. 90

6 Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*. (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2019), hlm. 1

7 F. Isjawara, *Pengantar Ilmu Politik*...hlm. 90

8 Franz Magnis Suseno, *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Cetakan ke 8, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2016), hlm. 204

9 *Ibid*, hlm. 38

Istilah ilmu negara diambil dari istilah bahasa Belanda *staatsleer* yang diambil dari istilah bahasa Jerman, *staatslehre*. Di dalam bahasa Inggris disebut *Theory of State* atau *The General Theory of State* atau *Political Theory*, sedangkan dalam bahasa Prancis dinamakan *Theorie d'etat*.[10] Timbulnya istilah ilmu negara atau staatslehre sebagai istilah adalah sebagai akibat dari penyelidikan dari seorang Sarjana Jerman bernama George Jellinek dalam bukunya *Allgemeine Staatslehre* (Jellinek, 1905). Itulah sebabnya Georg Jellinek dianggap sebagai Bapak Ilmu Negara. Sebutan bapak dalam salah satu cabang ilmu pengetahuan adalah untuk menunjukkan bahwa orang itulah yang pertama-tama dapat melihat cabang ilmu pengetahuan itu sebagai satu kesatuan, keseluruhan, dan sistematik.[11] Ilmu negara adalah ilmu pengetahuan yang menyelidiki asas-asas pokok dan pengertian-pengertian pokok tentang negara dan hukum tata negara.[12] Di Indonesia, istilah ilmu negara pertama kali digunakan oleh Universitas Gadjah Mada Yogyakarta pada tahun 1946. Walaupun pada mulanya terdapat perbedaan pandangan mengenai penggunaan istilah ilmu negara, tetapi pada akhirnya disepakati penggunaannya.

Ilmu negara adalah ilmu yang menyelidiki pengertian pokok dan sendisendi pokok dari negara dan hukum negara pada umumnya. Maksud perkataan pengertian yaitu menitikberatkan kepada suatu pengetahuan, sedangkan maksud dari sendi adalah menitikberatkan kepada suatu asas atau

---

[10] Sjachran Basah, *Ilmu Negara Pengantar, Metode, dan Sejarah Perkembangan*. Cetakan Ketujuh. (Bandung: Citra Aditya Bakti. 1994), hlm. 3

[11] Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara,* (Jakarta: Bumi Aksara, 2001), hlm. 4-5

[12] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*....hlm. 2

kebenaran. [13] Menurut Roelof Kranenburg, ilmu negara adalah ilmu tentang negara, dimana diadakan penyelidikan tentang sifat hakikat, struktur, bentuk, asal mula, ciri-ciri serta seluruh persoalan di sekitar Negara.[14] Lebih lanjut, Hermann Heller dalam bukunya Staatslehre lebih menitikberatkan pengertian ilmu negara dari sesuatu Negara yang lebih menyesuaikan dirinya dengan perkembangan dan mempunyai ciri-ciri khusus yang mungkin tidak dimiliki oleh negara-negara lain.[15] Dalam pandangan Soehino, ilmu negara adalah ilmu yang menyelidiki atau membicarakan negara, ini telah nyata ditunjukkan sendiri oleh namanya.[16] Sedangkan C.S.T Kansil lebih berfokus bahwa ilmu negara adalah ilmu pengetahuan yang menyelidiki/ mempelajari sendi (asas-asas pokok) dan pengertian tentang negara.[17]. Hal tersebut senada dengan Moh. Koesnardi yang menyebut sebagai ilmu pengetahuan yang menyelidiki asas-asas pokok dan pengertian pokok tentang negara dan hukum tata Negara.[18]

B. Objek Ilmu Negara

Obyek atau lapangan pembicaraan ilmu negara adalah negara. Ilmu yang mempelajari negara bukan hanya ilmu negara melainkan masih banyak ilmu pengetahuan lainnya yang juga membicarakan negara. Oleh karena itu, dalam menentukan

---

[13] *Ibid*, hlm. 8

[14] Roelof Kranenburg, *Studien over Recht en Staat*. (Haarlem: De Erven F. Bohn N.V., 1953), hlm. 9

[15] Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih. *Ilmu Negara*. Edisi Revisi. (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1995), hlm. 38

[16] *Ibid,* hlm. 1

[17] C.S.T. Kansil, dan Christine S.T Kansil, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm. 2

[18] Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*...hlm. 7

obyek ilmu negara ini pertama-tama harus diketahui terlebih dahulu ilmu-ilmu yang manakah yang mempunyai hubungan erat dengan ilmu negara bertalian dengan obyeknya itu. Bahwa yang memiliki hubungan erat dengan ilmu negara adalah hukum tata negara dan hukum pemerintahan.[19]

Apakah sebabnya antara ilmu-ilmu tersebut terdapat hubungan yang erat satu sama lain? Sebabnya ialah karena ilmu-ilmu tersebut mempunyai obyek yang sama, yaitu Negara. Kalau demikian, lalu apakah bedanya? Perbedaan sesungguhnya hanya terletak pada sudut pandangan daripada masing-masing ilmu itu. Adapun perbedaan tersebut secara singkat adalah: di suatu pihak yaitu Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Pemerintahan memandang obyeknya, yaitu negara, dari sifatnya atau pengertiannya yang konkret, artinya obyeknya itu sudah terikat pada tempat, keadaan, dan waktu, jadi telah mempunyai ajektif yang tertentu, misalnya negara Republik Indonesia, negara Inggris, negara Jepang, dan seterusnya. Kemudian, dari negara dalam pengertiannya yang konkret itu diselidiki atau dibicarakan lebih lanjut susunannya, alat-alat perlengkapannya, wewenang serta kewajiban daripada alat-alat perlengkapan tersebut, dan seterusnya.[20]

Sementara itu, ilmu negara memandang obyeknya itu, yaitu negara dari sifat atau dari pengertiannya yang abstrak. Artinya obyeknya itu dalam keadaan terlepas dari tempat, keadaan, dan waktu, jadi tegasnya belum mempunyai afektif tertentu, bersifat abstrak-umum-universal. Dari obyeknya yang bersifat demikian itu, yang kemudian dibicarakan lebih

---

[19] Soehino. *Ilmu Negara*. Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 6

[20] *Ibid*.

lanjut adalah: kapankah sesuatu itu dinamakan negara, kapan tidak, lalu apakah yang disebut negara itu, hakikatnya itu apa, dan seterusnya. Dari obyeknya itu tadi, yaitu negara dalam pengertiannya abstrak, yang diselidiki lebih lanjut adalah: (1) Asal mula negara; (2) Hakikat negara; dan (3) Bentuk-bentuk negara dan pemerintah.

Ilmu negara adalah ilmu yang menyelidiki atau yang membicarakan tentang negara atau sendi-sendi pokok tentang Negara.[21] Kranenburg dalam bukunya *Algemeene Staatslehre,* sebagaimana dikutip oleh Ramdlon Naning menyatakan bahwa negara adalah buah penyelidikan ilmu Negara.[22] Negara yang dimaksud adalah negara dalam keadaan terlepas dari tempat, keadaan, dan waktu. Selain itu, negara yang dimaksud belum memiliki adjektif tertentu. Dari batasan ini jelaslah bahwa obyek ilmu negara adalah negara dalam pengertian yang abstrak, umum, dan universal. Dari obyeknya yang bersifat demikian ini, ilmu negara mengkaji lebih lanjut mengenai asal mula negara, hakikat, dan bentuk negara pada umumnya, yang lebih lanjut dijelaskan sebagai berikut:[23]

1. Mengenai asal mula Negara, Asal mula yang dimaksud bukanlah asal mula terbentuknya suatu negara yang kongkrit seperti Negara Indonesia, Jepang ataupun yang lainnya akan tetapi asal mula atau terbentuknya sesuatu yang dinamakan negara, negara yang dalam pengertian umum-abstrak-universal. Jadi, tegasnya hal yang dinamakan negara itu adanya hanya dalam alam pikiran, dalam angan-angan, artinya kita

---

[21] I Dewa Gede Atmadja*, Ilmu Negara: Sejarah, Konsep Negara, dan Kajian Kenegaraan*.. hlm. 3

[22] Ramdlon Naning, *Gatra Ilmu Negara*...hlm.

[23] Soehino. *Ilmu Negara,*.... hlm. 6-7

memikirkan adanya sesuatu, sesuatu itu, kemudian diangkat dalam alam pikir, dan disinilah kita membayangkan adanya hal yang dinamakan negara itu.

2. Mengenai hakikat Negara, Hal yang dimaksud hakikat negara bukanlah hakikat negara tertentu, melainkan yang dimaksud adalah hakikat daripada hal yang dinamakan negara itu tadi. Apakah itu merupakan keluarga yang besar, atau merupakan suatu alat, atau wadah, atau organisasi, atau perkumpulan. Jadi, pokoknya hal atau sesuatu yang dinamakan negara itu hakikatnya apa. Dengan demikian, ini berarti memberikan sifat-sifat tertentu yang menentukan dan yang merupakan sifat-sifat pokok daripada hal yang dinamakan negara itu. Hal ini kira-kira dapat dijelaskan sebagai berikut, dalam ilmu pengetahuan Hukum Tata Negara kita masih ingat bahwa negara itu ada bila memenuhi syarat sebagai berikut: (a) Ada daerahnya yang tertentu; (b) Ada rakyatnya; dan (c) Ada pemerintahannya yang berdaulat. Kiranya semua syarat di atas bukanlah merupakan hakikat negara, tetapi ini merupakan syarat-syarat formal saja bagi sesuatu yang disebut negara, bukan merupakan syarat-syarat materialnya. Sebagai suatu perumpamaan, sebuah gedung misalnya, jadi di sini negara itu kita umpamakan sebagai sebuah gedung. Gedung itu kalau kita pikirkan, kita pelajari, akan kita temukan ada lantai, tiang, dinding, pintu, atap, dan sebagainya. Ini semua sebetulnya merupakan bagianbagian saja daripada hal yang kita namakan gedung tadi,

dan sudah barang tentu ini harus merupakan suatu kesatuan, suatu keutuhan. Sebab kalau bagian-bagian tadi hanya tertumpuk saja, jadi tidak ada sifat-sifat keteraturan dan kesatuannya, tentunya kita tidak dapat menyebutnya sebagai gedung. Demikian halnya dengan suatu negara.

3. Mengenai bentuk Negara, Hal yang dimaksud bukanlah bentuk negara tertentu saja atau yang sifatnya konkret. Ketika membicarakan bentuk-bentuk Negara berarti membicarakan tentang kemungkinan-kemungkinan bentuk yang diadakan oleh negara. Di dalam keanekaragaman tentang bentuk-bentuk negara itu, masih kita dapatkan persamaanpersamaannya sehingga tidak mengubah hakikat Negara.[24]

Dengan beberapa uraian di atas, kiranya dapatlah diketahui bahwa obyek dari ilmu negara itu sama dengan obyek hukum tata negara dan obyek hukum tata pemerintahan, hanya sudut pandangnya yang berlainan. Ilmu negara memandang, menyelidiki, mempelajari obyeknya, yaitu negara, dalam pengertiannya yang abstrak-umum-universal, sedangkan kalau kedua ilmu lainnya itu tadi memandang, menyelidiki, mempelajari obyeknya, yaitu juga negara dalam pengertiannya yang konkret, yang tertentu. Di sinilah letak hubungan yang erat antara ilmu negara dan hukum tata negara dan hukum tata pemerintahan.[25]

Menurut R. Kranenburg, negara merupakan obyek penyelidikan Ilmu Negara, yang mencoba menyelidiki asal

---

[24] Cholisin, *Ilmu Negara*. Cetakan Kedua. (Jakarta: Universitas Terbuka, 2007), hlm. 17-18

[25] Soehino. *Ilmu Negara,*......hlm. 8

mula negara, maka Ilmu Negara menitikberatkan penyelidikan sepenuhnya kepada jenis negara dalam pengertian umum serta membahas dan meneliti sifat-sifat umum dan ciri-ciri tabiatnya.

Dalam sidang Perserikatan Bangsa-Bangsa, UNESCO bertugas secara ilmiah untuk membahas tentang ilmu negara. UNESCO berusaha untuk memberikan sedikit bantuan pada usaha untuk menyeragamkan ilmu negara. Mula-mula diberikan istilah-istilah dalam bahasa Inggris yaitu staatswissenschaft dinamakan dengan General State Science yaitu suatu cabang ilmu pengetahuan yang mengenai negara pada umumnya.[26]

Allgemeine staatslehre dinamakan *General State Law* atau *General State Theory*. Akan tetapi usaha-usaha ini kemudian tak dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Yang penting adalah adanya keseragaman mengenai obyeknya. Jawaban-jawaban dari berbagai negara digabungkan oleh UNESCO dan keseragamannya adalah mengenai objek yang menjadi peninjauan daripada Ilmu negara. Obyeknya digolongkan menjadi empat yaitu:[27]

1. *Political Theory* terdiri dari:
    a. *Political Theory* dalam arti sempit; dan
    b. *History of Political Idea* yang merupakan sejarah dari gagasan-gagasan kenegaraan. Di sini termasuk segala teori-teori yang mengenai kenegaraan, baik yang dikemukakan oleh Rousseau, John Locke, Montesquieu, dan sebagainya).

[26] Padmo Wahjono, *Ilmu Negara,* ..... hlm. 44
[27] *Ibid.*

2. *Political Institution*, yang dibagi menjadi enam, yaitu:
   a. *Constitution;*
   b. *National Government;*
   c. *Regional/Local Government;*
   d. *Public Administration;*
   e. *Comparative Political Institution*; dan
   f. *Economic and Social Function of Government*.
3. Yang mengenai penggolongan-penggolongan dalam masyarakat, yaitu:
   a. *Political Parties*;
   b. *Groups/Associations*;
   c. *Participation of the Citizen in the Government and the Administration*; dan
   d. *Public Opinion*.
4. *International Relations* (hubungan-hubungan internasional) yang dibagi menjadi 3 bagian yaitu:
   a. *International Polities*;
   b. *International Organizations and Administrations*; dan
   c. *International Law*.

Berdasarkan pengertian tersebut objek dari ilmu negara adalah penyelidikan terhadap negara dalam keadaan terlepas dari tempat, keadaan, dan waktu sehingga objek ilmu negara adalah negara dalam pengertian yang abstrak, umum, dan universal. Sebagai sebuah ilmu pengetahuan, ilmu negara pada hakikatnya bertautan erat dengan berbagai ilmu-ilmu lainnya. Salah satu yang memiliki relasi kuat dengan ilmu negara adalah hukum tata negara, selain juga ilmu politik, dan ilmu-ilmu

lain yang objek kajiannya negara. Obyek pembahasan pada Ilmu Negara bersifat abstrak yaitu negara yang, tidak terikat pada waktu dan tempat tertentu. Ilmu Negara bersifat teoritis, abstrak, umum dan universal, berlaku pada setiap negara, sehingga tidak dapat langsung diterapkan dalam praktek kenegaraan.

Oleh karena itu, obyek ilmu negara yang dipelajari adalah:

1. Tentang bagaimana terjadinya dan lenyapnya negara
2. Apakah unsur-unsur negara itu.
3. Apakah tujuan negara itu
4. Bagaimana perkembangannya
5. Bentuk-bentuk negara dan pemerintahan

Ilmu negara tidak membahas bagaimana implementasi hal-hal yang bersifat umum di dalam suatu negara tertentu, karena itu ilmu negara adalah suatu ilmu pengetahuan bersifat pengamatan secara teoritis semata.

C. Ruang Lingkup Ilmu Negara

Ilmu negara sebagai suatu pengetahuan telah dikenal sejak zaman Yunani Purba. Ilmu negara menitikberatkan penyelidikannya kepada negara sebagai organisasi dalam pengertian umum.[28] Georg Jellinek dalam *Allgemeine Staatslehre* membagi konsepsi ilmu negara menjadi sistematis, lengkap, dan teratur untuk menjelaskan ilmu tentang negara dengan menggunakan metode *van systematesering* (metode sistematika) dengan cara mengumpulkan semua bahan tentang ilmu negara yang ada mulai zaman kebudayaan Yunani sampai

---

[28] Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara,...* hlm. 12

pada masanya sendiri.[29] Dalam bukunya tersebut, Jellinek membagi ilmu kenegaraan menjadi dua bagian, yaitu:

1. Ilmu Negara dalam arti sempit (*staatswissenschaften*). *Staatswissenschaften* dalam arti sempit adalah *staatswissenschaf* dalam arti luas setelah dikurangi dengan rechtwissenshaften. Dalam arti ilmu pengetahuan mengenai negara ketika di dalam penyelidikannya menekankan pada negara sebagai obyeknya.
2. Ilmu Pengetahuan Hukum (*rechtwissenschaften*), Yang dimaksud dengan *rechtwissenschaften* adalah ilmu pengetahuan mengenai negara, tetapi di dalam hal ini penyelidikannya ditekankan pada segi hukum atau yuridis dari negara itu. Termasuk dalam rechtwissenschaft adalah hukum tata negara, hukum administrasi negara, hukum pidana, dan sebagainya.[30]

Hal yang penting dalam pembagian Jellinek bagi ilmu negara adalah bagian yang pertama, yaitu ilmu kenegaraan dalam arti sempit. Kemudian *staatswissenschaft* (dalam pengertian yang sempit) ini dibagi lagi ke dalam tiga bagian, yaitu:[31]

1. *Beschreibende Staatswissenschaft* Ilmu pengetahuan yang melukiskan atau menceritakan tentang Negara yaitu melukiskan hal unsur-unsur negara, aspek-aspek negara dan belum disistematisasi. Segala bahan-bahan yang menggambarkan tentang suatu

---

[29] C.S.T. Kansil, dan Christine S.T Kansil, *Ilmu Negara,...* hlm.4-5
[30] Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara,.....* hlm. 15
[31] *Ibid*, hlm. 16

negara tertentu atau negara pada umumnya, atau diberi nama lain *Staatenkunde*. Sifat ilmu kenegaraan ini adalah deskriptif yang hanya menggambarkan dan menceritakan peristiwa-peristiwa yang terjadi dalam hubungan dengan negara.

2. *Theoritische Staatswissenschaft* Ilmu kenegaraan ini dapat dikatakan melanjutkan kajian terhadap bahan-bahan yang dikumpulkan dan diidentifikasi oleh beschrebende staatswissenschaft dengan mengadakan analisis dan memilah mana yang mempunyai ciri-ciri khusus. *Theorische staatswissenschaft* melakukan penyusunan atas hasil-hasil penyelidikan dalam satu kesatuan yang teratur dan sistematis. Inilah ilmu kenegaraan yang sesungguhnya merupakan ilmu pengetahuan teoritis tentang Negara. Jadi, *Theorische staatswissenschaft* mengambil bahan-bahan dari *beschrebende staatswissenschaft*. Contohnya Sosiologi mengambil bahan-bahan dari Sosiografi suatu gejala masyarakat tertentu. Jadi, tidak mengenai seluruh lapangan ilmu. Bahan-bahan yang telah dikumpulkan tadi diolah, dianalisis, mana yang sama digolongkan, yang berbeda dipisahkan lalu diletakkan dalam suatu sistematika untuk dicari pengertianpengertian pokok dan sendi-sendi pokok.[32]
3. *Angewandee Staatswissenschaft Angewandee Staatswissenschaft* atau disebut juga *Praktische Staatswissenschaft*, dari teori-teori tersebut dengan sendirinya orang mempraktikkan ajaran-ajaran

[32] Padmo Wahjono, *Ilmu Negara,.....* hlm. 15

kenegaraan itu yang tercakup dalam *Praktische Staatswissenschaft* atau disebut juga dengan Ilmu Politik, akan tetapi dalam arti lain. Ilmu kenegaraan ini dapat dikatakan sebagai ilmu pengetahuan yang menerapkan teori-teori kenegaraan (*theoretische staatswissenschaft*) dalam pelajaran-pelajaran yang berguna untuk tujuan praktik.

Theorietische staatswissenschaft terbagi lagi dalam dua bagian: (1) *Allgemeine Staatslehre*, mengenai negara sebagai pengertian umum (genus); dan (2) *Besondere Staatslehre*, mengenai negara sebagai pengertian khusus (spesies).[33] Berkenaan dengan *allgemeine staatslehre* terdapat suatu ajaran dari Jellinek yang disebut dengan *zweiseiten theorie*, yaitu suatu teori yang meninjau negara dari dua sudut, dari pandangan sosiologis dan pandangan yuridis. Timbulnya teori ini karena suatu negara itu merupakan bangunan hukum yang juga merupakan bangunan masyarakat. Sebagai bangunan hukum ditinjau secara yuridis, sedangkan sebagai bangunan masyarakat ditinjau dari segi sosiologis. Dari teori tersebut maka dalam *allgeimeine staatslehre* timbul dua ilmu, yaitu:

1. Allgemeine staatsrechtlehre (teori-teori umum mengenai negara yang bersifat yuridis, bagian yang menunjuk pada segi yuridis); dan
2. Allgemeine soziale staatslehre (teori-teori umum mengenai negara yang bersifat sosial, yang menyelidiki negara sebagai gejala sosial, dan dapat disamakan dengan perkumpulan-perkumpulan sosial, menekankan pada sifat sosial negara tersebut atau bagian yang menunjuk pada segi sosial).[34]

---

33 *Ibid*, hlm. 17

34 C.S.T. Kansil, dan Christine S.T Kansil, *Ilmu Negara*... hlm.8

Menurut Jellinek, sebagaimana dikutip oleh I Dewa Gede Atmadja, bahwa pembahasan ilmu negara adalah termasuk dalam *allgemeine staatslehre*. Dimana bagian *allgemeine soziale staatslehre* membahas mengenai:

1. Teori sifat hakikat negara;
2. Teori mengenai pembenaran kekuasaan negara;
3. Teori terjadinya negara;
4. Teori tipe negara menurut tujuannya; dan
5. Teori tipe negara menurut sejarahnya.[35]

Selain itu, bagian allgemeine staatslehre membahas mengenai:

1. Teori kedaulatan;
2. Teori unsur-unsur negara;
3. Teori fungsi negara;
4. Teori bentuk negara dan pemerintahan;
5. Teori konstitusi;
6. Teori alat-alat perlengkapan negara;
7. Teori perwakilan;
8. Teori sendi-sendi pemerintahan; dan
9. Teori kerjasama antarnegara.[36]

Sementara itu, menurut Soehino bahwa *Besondere Staatslehre*, mengenai negara sebagai pengertian khusus (spesies) dibagi dalam:

1. *Individuelle Staatslehre*. Ini penyelidikannya ditujukan kepada suatu negara yang tertentu, yang konkret, jadi misalnya Negara Indonesia, Negara

---

[35] I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Negara: Sejarah, Konsep Negara, dan Kajian Kenegaraan,...* hlm. 11

[36] *Ibid*

Inggris, dan sebagainya. Kemudian dari negara yang tertentu ini yang dipelajari lebih lanjut ialah lembaga-lembaga kenegaraannya, misalnya mempelajari: Badan Perwakilannya, Badang Pengadilannya, Kepala Negaranya, dan sebagainya.

2. *Spezielle Staatslehre*. Ini penyelidikannya ditujukan kepada Negara dalam pengertian umum, dan kemudian dari negara dalam pengertian yang umum ini yang dipelajari lebih lanjut ialah suatu lembaga kenegaraan yang khusus, spesial, misalnya mempelajari badan perwakilannya.[37]

Sedangkan perbandingan antara ilmu negara yang individuel dengan ilmu negara yang spesial, yang kedua-duanya itu sifatnya adalah khusus, maka negara yang individuell yang khusus itu adalah negaranya, jadi negaranya itulah yang tertentu, yang khusus. Sementara itu, kalau ilmu negara yang spesial yang khusus itu adalah lembaga kenegaraannya yang diselidiki itu.[38] Sebagai contoh misalnya, kalau mempelajari badan perwakilan, kedudukan kepala negara dan sebagainya dari negara Indonesia ini adalah termasuk ilmu negara yang individuell. Kalau mempelajari badan perwakilan dari negara-negara: Indonesia, Inggris, Amerika Serikat, Swiss, Jerman, dan Jepang, misalnya ini termasuk ilmu negara special.[39]

Merujuk pendapat dari Georg Jellineck bahwa Ilmu Negara merupakan bagian tidak terpisahkan dari ilmu kenegaraan (*staatswissenchaft*) yang kesemuanya berpangkal pada ilmu-

---

[37] Soehino. *Ilmu Negara*....hlm. 9

[38] *Ibid*.

[39] *Ibid*, hlm. 10

ilmu sosial yang memiliki karakter empiris umum berdasarkan pemahaman makna *geisteswissenschaft* (jiwa dari ilmu).[40] Secara sederhana tersirat bahwa ilmu negara berpangkal dari filsafat sebagai sumber dari segala ilmu. Namun, ada murid dari Jellinek yang tidak sepakat dengan Jellinek, bahkan ia mendirikan mazhab sendiri yang disebut Mazhab Wina (Austria) yang dipimpin oleh Hans Kelsen. Hans Kelsen tidak sepaham dengan pembagian Jelllinek mengenai peninjauan negara dari dua sudut. Menurut Hans Kelsen sebagaiman dikutip oleh Padmo Wahjono mengatakan bahwa suatu ilmu pengetahuan harus memiliki syarat sebagai berikut:

1. *Faktum der Wissenschaft* (mempunyai lapangan ilmu pengetahuan itu sendiri);
2. *Emanent der Wissenschaft* (mempunyai peninjauan sendiri); dan
3. *Autonomie der Wissenschaft* (mempunyai sifat khusus yang tersendiri).[41]

Hans Kelsen berpandangan bahwa sebenarnya negara itu sama dengan hukum atau dengan kata lain negara itu adalah penjelmaan daripada Tata Hukum. Karena negara merupakan penjelmaan dari Tata Hukum maka sifat satu-satunya dari peninjauan haruslah semata-mata yuridis saja. Jadi, tidak diperlukan peninjauan secara sosiologis. Kelsen mengatakan bahwa pendapat dari Jellinek itu adalah merupakan sincretimus atau campuran, atau metode campur baur dan ini sebenarnya tidak sesuai dengan syarat-syarat yang

---

[40] Bernward Grunewald, *Geist Kultur Gesellschaft: Versuch einer Prinzipientheorie der Geisteswissenschaften auf transzendentalphilosophischer Grundlage*. (Berlin: Duncker & Humblot, 2009).

[41] Padmo Wahjono, *Ilmu Negara...,* hlm. 1

dikehendaki oleh ilmu pengetahuan. Hal yang benar adalah metode *moniseus*.[42].

Kelsen menyatakan negara sama dengan hukum. Karena negara itu menurut Kelsen merupakan penjelmaan dari pada Tata Hukum dan untuk Tata Hukum harus diadakan pula tingkatan hukum. Hukum yang lebih rendah dapat dikembalikan ke hukum yang lebih tinggi dan ke tingkat yang tertinggi sehingga dengan demikian dijumpai apa yang disebut *Stufenbau des Recht*. Apakah paham Kelsen tersebut benar? Dalam hal ini harus melihat paham dari Herman Heller. Herman Heller berpendapat bahwa apabila berpegangan pada ajaran Kelsen ini maka ilmu negara menurut Kelsen ini terlalu abstrak, tidak konkret, seolah-olah tidak ada sangkut pautnya dengan negara sehingga Heller mengatakan bahwa paham Kelsen itu sebagai suatu ilmu negara tanpa negara, atau dalam bahasa Jerman disebut *Staatslehre Ohne Staat*.[43]

Hans Kelsen termasuk mazhab Wina, dan Herman Heller termasuk mazhab Politik Berlin. Dua orang tokoh lainnya yang masuk dalam mazhab Berlin adalah Carlschmitt dan Rudolf Smend. Sekarang lihat mengenai paham dari Herman Heller. Herman Heller menyangkal paham Kelsen dengan mengatakan bahwa ilmu negara Kelsen tanpa negara. Sekarang ia haruslah membuktikan bahwa negara itu adalah suatu yang konkret, suatu kenyataan. Di manakah letak kenyataan suatu negara? Heller mengatakan kenyataan dari negara itu terletak pada fungsinya. Kalau negara mempunyai fungsi maka nyatalah negara itu ada. Negara menurut Heller merupakan *territoriale gezagsorganisate* artinya suatu organisasi kewibawaan yang

---

[42] *Ibid*.
[43] *Ibid*, hlm. 21

mempunyai wilayah tertentu. Kemudian menjadi pertanyaan apa yang dimaksud dengan *gezagsorganisate*? Yang dimaksud dengan *gezag* adalah kewibawaan atau kekuasaan yang diakui. Sementara itu, yang dimaksud dengan organisasi adalah suatu kerja sama berdasarkan pembagian kerja yang tetap/langgeng. Pembagian kerja tersebut terdiri dari dua macam yaitu pembagian kerja secara vertikal dan pembagian kerja secara horisontal. Pembagian kerja secara vertikal lebih mengutamakan efisiensi, sedangkan pembagian kerja secara horizontal adalah membagi suatu tugas dari suatu jawatan dalam fungsi. Pembagian kerja vertikal ini dijumpai dalam organisasi yang terbesar yaitu negara. Sementara itu, yang terkecil adalah jabatan atau *ambt*.[44]

Kembali pada *gezagsorganisate,* jika ditekankan pada pengertian *gezag* maka menurut Herman Heller, gezag itu tak lain dan tak bukan adalah mengenai kewenangan atau kekuasaan untuk memutuskan secara tepat yang penting mengenai negara. Maka *gezagsorganisate* adalah suatu organisasi untuk memutuskan soal-soal yang penting mengenai negara. Organisasi untuk memutuskan itu dalam bahasa Jerman disebut dengan *Entschei dungseiheit*. Kalau ditekankan pada organisasi bahwa negara itu suatu organisasi kerja sama untuk mencapai tujuan-tujuan untuk kepentingan masyarakat, ini disebut wirkungseinheit, disinilah dapat dilihat dimana letak kenyataan daripada Negara.[45]

Perlu dilihat pula perkembangan lain, yaitu perkembangan ilmu politik di *Anglo Saxon* dan Eropa Kontinental. Eropa Kontinental dan *Anglo Saxon* mempunyai tradisi yang berbeda,

---

[44] *Ibid*, hlm. 24-27
[45] *Ibid*, hlm. 38

namun menjadi penting untuk dicari keseragamannya. Salah satu usaha yang dilakukan oleh sarjana Eropa Kontinental yang bernama Nawiasky. Nawiasky berusaha untuk mendekati peninjauan Anglo Saxon dengan maksud melengkapi pandangan Jellinek yaitu menjadi tiga segi. Dimana, negara mula-mula dianggapnya sebagai suatu ide atau gagasan (*staats als ide*a), kemudian negara dipandangnya sebagai bangunan masyarakat (*staat als sociale institut*) dan akhirnya negara dipandang sebagai bangunan hukum (*staats als rechsinstellingen*) sehingga dijumpai: (1) *Staats ideen lehre*; (2) *Staats Gessellschaft lehre*; dan (3) *Staats recht lehre*. Jadi, di dalam *staatsideenlehre* yang dimaksud adalah ajaran yang membahas tentang pendapat-pendapat sarjana-sarjana mengenai hal yang dinamakan negara. Jadi, ini adalah mengenai teori-teori politik atau political theory. Dan dalam *staatgesellschaft lehre* tak banyak berbeda dengan pandangan Jellinek dan Hans Kelsen. [46]

Dalam pandangan Anglo Saxon sebagai imbangan dari peninjauan di Eropa Kontinental, di Amerika Serikat dan Inggris ilmu yang mengenai negara disebut dengan political science yang secara etimologis atau melihat asal katanya, yaitu mula-mula adanya istilah polis atau politeia. Tapi, cara peninjauan itu jauh berbeda dari peninjauan Eropa Kontinental. Akibatnya, sifat ilmu negara menurut Eropa Kontinental bersifat historis, yuridis, dan filosofis. Di Eropa Kontinental dijumpai ahli-ahli yang membahas mengenai negara secara efisien, terutama dalam hal ini ahli hukum yang mempunyai suara terbanyak sehingga negara itu di Eropa Kontinental bagaimanapun tekanannya ada pada segi yuridis, walaupun Heller berasal dari mazhab Politik Berlin yang berbeda, di Amerika dan Inggris, dimana

---

[46] *Ibid*, hlm. 40-41

peninjauannya dijalankan oleh ahli-ahli political science yang oleh Eropa Kontinental disebut sebagai ahli sosiologi sehingga biasa dikatakan bahwa peninjauan Eropa Kontinental itu adalah menangani struktur atas (*theory*) daripada negara. Sementara itu, peninjauan Anglo Saxon lebih menekankan pada struktur bawah (*power*). Hal yang dimaksudkan dengan struktur bawah adalah bangunan negara itu di dalam kenyataannya sebagai gejala masyarakat. Sementara itu, kalau dilihat struktur atas yang dimaksudkan adalah melihat rangka dasar dari negara itu.[47]

Rangka dasar yang dimaksud adalah abstraksi dari pada kenyataan yang ada. Jadi, kalau peninjauan negara secara sosiologis (*sosiologisch beschouwing*) ini lebih mengenai kenyataan daripada negara. Oleh karena itu, sarjana-sarjana di Eropa Kontinental menganggap bahwa peninjauan *political science* di Anglo Saxon merupakan sosiologi khusus mengenai negara (*sosiologie van de staat*).[48] Selanjutnya, perlu diketahui pula tentang metode dan sistematika yang diterapkan oleh Mac Iver. Metode atau cara bekerja Mac Iver ialah bersandarkan sejarah dan perbandingan (*historisch vergelijkend, history comparative*). Kalau dihubungkan dengan perkembangan ilmu pengetahuan di Amerika maka *history comparative* merupakan fase kedua. Metode kedua adalah menggunakan bahan-bahan dari hasil penyelidikan ilmu pengetahuan lainnya.[49].

Metode Mac Iver yang pertama *historisch vergelijkend* adalah apa yang dimaksud dengan *in het heden light het verleden, in het nu wat komen zal*. Bagaimana dulu dan

---

[47] *Ibid*, hlm. 42
[48] *Ibid*.
[49] Djokosutono, *Ilmu Negara,* (Jakarta. Ghalia Indonesia, 1982), hlm, 39

bagaimana sekarang. *Vergelijkend* maksudnya adalah memperbandingkan keadaan di Perancis, di Inggris, di Jerman, dan lain sebagainya. Metode Mac Iver yang kedua adalah menggunakan bahan-bahan dari lapangan ilmu pengetahuan lainnya seperti sosiologi, ekonomi, psikologi, etnologi, dan sebagainya. Ini sesuai dengan tuntutan ilmu pengetahuan modern. Dalam bukunya *The Web of Government*, Mac Iver membicarakan tentang timbulnya negara, *the emergence of government*. Mengapa Mac Iver memakai istilah *government* dan tidak state? Oleh karena ada hubungan erat antara *government dan state.* Government mewakili negara, *de belichaming van de staat. De staat is een abstract begrip*. Hal yang bertindak adalah manusia. Sedangkan pemerintah adalah alat negara, organ negara. Mac Iver memulai uraiannya dengan membicarakan terjadinya negara karena sifatnya *historisch evolutionair*.[50]

Bagian kedua mengenai the *bases of authority* yang berarti sandaran atau dasar daripada kewibawaan, *de grondslag van het gezag*. Bagian ketiga membicarakan *the form of government*. Hal yang menarik adalah Mac Iver mengatakan *the form of government* bukan *the form of state*. Ini tidak berarti dia hanya mengupas tentang bentuk pemerintahan saja sedang bentuk negara diabaikan. Kedua-duanya dibicarakan, perlu diketahui bahwa di Amerika, pemerintahan hampir sinonim dengan negara. Jadi, dalam pengertian "*governmen*t" dari Mac Iver itu sudah tersimpul arti Negara.[51]

Apakah beda bentuk negara dan beda bentuk pemerintahan? Bentuk negara ialah mengenai negara sebagai *ganzheit*, negara

---

[50] *Ibid* 39-43

[51] *Ibid.*

sebagai keseluruhan, negara sebagai kesatuan, negara dilihat dari luar. Ini termasuk *allgemeine soziale staatslehre*. Bentuk pemerintahan adalah mengenai struktur negara, mengenai *staatsinstellingen*, negara dilihat dari dalam. Misalnya cara hubungan pemerintah dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Ini termasuk *allgemeine staatsrechtslehre*. Selanjutnya, bagian keempat dari *the web of government* adalah *the transformation of government*. Mac Iver mengupas tentang sebabnya timbul perubahan pemerintahan yaitu oleh revolusi, kudeta, atau *putsch*. Bagian terakhir dari buku tersebut adalah *transformation of function* mengenai *political philosophy*. Mengapa Mac Iver membicarakan hal tersebut di bagian akhir? Hal tersebut karena Mac Iver menganggap negara adalah sekunder. Hal yang primer adalah masyarakat. Negara adalah alat masyarakat. *The state is an instrument of social men*.[52]

[52] *Ibid*, hlm. 50-53



BAB II

HUBUNGAN ILMU NEGARA DENGAN HUKUM TATA NEGARA, ILMU POLITIK, HUKUM ADMINISTRASI NEGARA DAN DISIPLIN ILMU LAINNYA

A. Hubungan Ilmu Negara dengan Hukum Tata Negara

Sebagai sebuah ilmu pengetahuan, ilmu negara pada hakikatnya bertautan erat dengan berbagai ilmu lainnya. Salah satu yang memiliki relasi kuat dengan ilmu negara adalah hukum tata negara. Meskipun ilmu negara dan hukum tata negara memiliki hubungan dan pengaruh satu sama lain, namun terdapat perbedaan di antara keduanya. Ilmu negara menganggap negara sebagai obyek penyelidikannya yang meliputi asal mula, sifat hakikat, dan bentuk-bentuk negara. Pembahasan dalam ilmu negara menitikberatkan pada hal-hal yang bersifat umum, abstrak, universal, dan mengesampingkan atau mengabaikan sifat-sifat khusus dari negara. Jadi, negara sebagai obyek yang dimaksud adalah dalam keadaan terlepas dari keadaan tempat, keadaan, dan waktu.[1]

---

[1] Soehino. *Ilmu Negara*....hlm. 6

Timbulnya Ilmu Negara dimulai pada saat berkobarnya api revolusi sejak Proklamasi 17 Agustus 1945. Namun, dalam ilmu pengetahuan mengenai negara ini belum bisa dibentuk ilmu pengetahuan yang berkembang sendiri. Oleh karena itu, masih sangat dipengaruhi oleh ilmu pengetahuan yang berasal dari Eropa yang bersumber dari zaman Yunani. Timbulnya Ilmu Negara di Eropa Barat karena adanya keperluan-keperluan praktik, yaitu sebelum zaman Bismarck atau dalam pemerintahan Caesar Wilhelm II di Jerman. Yaitu ilmu pengetahuan yang mempelajari sendi-sendi pokok dan pengertian-pengertian pokok tentang negara. Pada waktu itu timbul suatu mazhab yang disebut Aliran Hukum Publik Jerman (*deustsche publizisten schule*) yang khusus menyelidiki sifat-sifat hukum publik tentang pengaruh mazhab ini terhadap ilmu negara dalam perkembangannya.

Sementara itu, hukum tata negara juga menganggap negara sebagai objeknya. Jika ilmu negara membahas hal-hal yang mendasar dari negara sehingga sifatnya umum, abstrak, dan universal maka kajian lebih lanjut mengenai negara dalam arti spesifik dan konkret ada pada hukum tata negara. Hukum tata negara merupakan salah satu cabang ilmu hukum yang secara khusus mengkaji persoalan hukumdalam konteks kenegaraan. Dalam bahasa Inggris hukum tata negara disebut dengan *Constitutional Law* sedangkan dalam bahasa Prancis hukum tata negara disebut dengan *Droit Constitutional*.

Berbeda dengan ilmu negara, hukum tata negara bersifat spesifik karena menyelidiki dan membahas negara-negara tertentu. Misalnya, Hukum Tata Negara Indonesia, Hukum Tata Negara Amerika Serikat, dan sebagainya. Di sini objeknya sudah

pasti yakni negara tertentu.[2] Jadi, jika ilmu negara menyelidiki, mengumpul, menyusun dan memperoleh pengertian mengenai negara pada umumnya, dengan obyeknya negara dalam pengertian yang umum dan abstrak maka hukum tata negara terbatas pada bidang hukum dengan batasannya dalam suatu negara tertentu saja dengan pengertian dan pembahasan yang konkret.[3]

Dalam hal ini ilmu negara yang merupakan ilmu pengetahuan yang menyelidiki pengertian-pengertian pokok dan sendi-sendi pokok negara dapat memberikan dasar-dasar teoritis yang bersifat umum untuk hukum tata negara. Oleh karena itu, agar dapat mengerti dengan sebaik-baiknya dan sedalam-dalamnya sistem hukum ketatanegaraan sesuatu negara tertentu, sudah sewajarnyalah harus terlebih dahulu memiliki pengetahuan segala hal ikhwalnya secara umum tentang negara yang didapat dalam ilmu Negara. [4]

Dengan demikian, tampak bahwa ilmu negara merupakan sebuah pelajaran pengantar dan ilmu dasar pokok bagi pelajaran hukum tata negara, karenanya hukum tata negara tidak dapat dipelajari secara ilmiah dan teratur sebelum terlebih dahulu dipelajari pengetahuan tentang pengertian-pengertian pokok dan sendi-sendi pokok daripada negara umumnya. Ilmu negara dapat memberikan dasar-dasar teoritis untuk hukum tata negara yang positif. Hukum tata negara merupakan penerapan atau pelarasan di dalam kenyataan-kenyataan konkret dari bahan-bahan teoritis yang dihasilkan oleh ilmu negara. Karenanya ilmu hukum tata negara itu mempunyai sifat praktis applied

---

2 Ramdlon Naning, *Gatra Ilmu Negara*...hlm. 3
3 Soehino. *Ilmu Negara*....hlm. 8
4 Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*....hlm. 1

science yang bahan-bahannya diselidiki, dikumpulkan, dan disediakan oleh *pure science* ilmu negara.[5] Hukum tata negara juga dapat dikatakan merupakan cabang ilmu hukum yang membahas mengenai tatanan struktur kenegaraan, serta mekanisme hubungan antara struktur negara dengan warga negara.[6]

Selain itu, hukum tata negara mempelajari negara dari segi-segi formal dari struktur politik tertentu sebagaimana dikehendaki oleh konstitusi yang ada serta undang-undang dan peraturan lain yang melengkapinya. Hukum tata negara menelaah tentang:

1. Bagaimana kekuasaan politik diatur dan dibagi
2. Apa-apa fungsi lembaga tertentu, apa saja hak dan kewajiban politik anggota masyarakat
3. Bagaimana aturan permainan politik yang seharusnya berlaku.[7]

Dari perbedaan tersebut dapat ditarik garis merah bahwa ilmu negara dan hukum tata negara saling menjelaskan dan mempengaruhi. Adanya ilmu negara memberi dasar teoritis kepada hukum tata negara. Sebaliknya hukum tata negara merupakan penerapan atau konkretisasi dari bahan-bahan teoritis yang dihasilkan oleh ilmu negara. Dengan demikian, ilmu negara merupakan syarat terpenting dan merupakan dasar dalam mempelajari hukum tata negara. Hukum tata negara tidak dapat dipelajari secara ilmiah sebelum terlebih dahulu dipelajari pengertian pokok dan sendi pokok daripada negara

---

5 *Ibid,* hlm. 8

6 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara,* (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hlm. 15

7 *Ibid*, hlm. 11

umumnya[8] Hal ini merupakan letak relasi antara ilmu negara dan hukum tata negara.

Selanjutnya, bagaimanakah jika sistematika ilmu negara Georg Jellinek ini akan diterapkan? Dalam suatu kurikulum biasanya telah ada ilmu-ilmu lain yang berobyek negara, yang salah satunya adalah hukum tata negara tersebut dan hukum tata pemerintahan. Dalam hal ini perlu diperhatikan adalah perbedaannya tadi, antara ilmu negara dengan ilmu hukum tata negara dan hukum tata pemerintahan. Dengan demikian kedua ilmu, yaitu hukum tata negara dan hukum pemerintahan sifatnya akan lebih mendekati pada ilmu negara yang individuell dalam sistematika Georg Jellinek. Dalam arti bahwa yang diselidiki atau yang dipelajari itu bukan negara dalam pengertian yang umum, tetapi penyelidikannya itu ditujukan kepada negara yang tertentu, jadi misalnya menyelidiki, mempelajari, atau membicarakan hukum tata negara Indonesia.[9] .

Sementara itu, kalau ilmu negara itu sifatnya lebih mendekati ilmu negara yang spezielle dalam sistematika Georg Jellinek. Dalam arti bahwa yang diselidiki, yang dipelajari atau yang dibicarakan adalah negara dalam pengertian yang umum. Jadi, pertama-tama harus mengetahui terlebih dahulu hal yang dinamakan negara itu, hakikatnya apa, dan bagaimana terjadinya negara itu. Jadi, objeknya itu sifatnya abstrak. Maka, kalau ilmu negara yang dipelajari sekarang ini dimasukkan dalam sistematika Georg Jellinek termasuk dalam ilmu negara yang spezielle.[10]

---

8 *Ibid*.

9 Soehino. *Ilmu Negara*....hlm. 10

10 *Ibid*

B. Hubungan Ilmu Negara dengan Ilmu Politik

Ilmu negara juga memiliki keterkaitan dengan ilmu politik. Jika ilmu negara dan hukum tata negara menyelidiki kerangka yuridis negara maka ilmu politik menyelidiki bagian yang ada di luar kerangka itu. Ini kemudian dipertegas oleh seorang ahli politik bernama Hoetink yang menyebut ilmu politik adalah sosiologi negara.[11] Ilmu negara dan hukum tata negara menyelidiki kerangka yuridis daripada negara, sedangkan ilmu politik menyelidiki bagiannya yang ada di sekitar kerangka itu. Dengan penggambaran seperti itu, Hoetink ingin menunjukkan bahwa ada hubungan yang sangat erat antara ilmu Negara dengan ilmu politik, oleh karena kedua-duanya mempunyai objek penyelidikan yang sama yaitu negara, hanya bedanya terletak pada metode yang dipergunakan. Ilmu negara mempergunakan metode yuridis sedangkan ilmu politik mempergunakan metode sosiologis.[12] Perbedaan ilmu negara dan ilmu politik terletak pada aspek perhatiannya yang menurut pandangan beberapa sarjana, meliputi:

1. Ilmu negara mempergunakan metode atau pendekatan yuridis, sedangkan ilmu politik mempergunakan metode sosiologis, yakni dengan memperhatikan faktor-faktor sosial atau sosiologis dan kemasyarakatan lainnya. Dilihat dari metodologi yang digunakan, ilmu negara lebih tajam konsep-konsepnya, tetapi ilmu politik dianggap lebih konkret dan mendekati realitas.
2. Ilmu negara merupakan ilmu yang bersifat teoritis dan sangat mementingkan segi normatif karena itu

[11] *Ibid*, hlm. 6
[12] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*....hlm. 6

kurang dinamis, sedangkan ilmu politik adalah ilmu pengetahuan praktis yang ingin membahas keadaan dalam kenyataan menekankan pada faktor-faktor yang konkret terutama berpusat pada gejala-gejala kekuasaan, baik mengenai organisasi negara maupun yang mempengaruhi pelaksanaan tugas-tugas negara. Oleh karena itu, ilmu politik lebih bersifat dinamis dan hidup.[13]

Selanjutnya, perbedaan antara ilmu negara dengan ilmu politik adalah bahwa ilmu negara menitikberatkan pada sifat-sifat teoritis tentang asas-asas pokok dan pengertian-pengertian pokok tentang negara, karena itu, kurang dinamis. Sementara itu, ilmu politik lebih menitikberatkan kepada factor faktor yang konkret terutama berpusat kepada gejala-gejala kekuasaan baik mengenai organisasi negara maupun yang mempengaruhi pelaksanaan tugas tugas negara. Oleh karena itu, lebih dinamis dan hidup.[14]

Berkaitan dengan perbedaan antara ilmu negara dan ilmu politik, Herman Heller menyimpulkan berbagai pendapat sebagai berikut.

1. Ada sarjana yang menganggap ilmu politik sebagai suatu ilmu pengetahuan praktis yang ingin membahas keadaan dalam kenyataan, sedangkan ilmu negara dinamakan ilmu pengetahuan yang teoritis sangat mementingkan segi normatif.
2. Ada segolongan sarjana yang menganggap bahwa ilmu politik mementingkan sifat-sifat dinamis dari

---

[13] *Ibid*. Hlm. 7

[14] Sjachran Basah, *Ilmu Negara Pengantar, Metode, dan Sejarah Perkem-banga*,... hlm. 35-36

negara, yaitu proses-proses kegiatan dan aktivitas negara; perubahan negara yang terus-menerus yang disebabkan oleh golongan-golongan yang memperjuangkan kekuasaan. Subjek ilmu politik ialah gerakan-gerakan dan kekuatankekuatan di belakang evolusi yang terus-menerus. Sebaliknya, negara dianggap lebih mementingkan segi-segi statis dari negara, seolah-olah negara adalah beku, dan membatasi diri pada penelitian lembaga kenegaraan yang resmi.

3. Dianggap ilmu negara lebih tajam konsep-konsepnya dan lebih terang metodologinya, tetapi ilmu politik dianggap lebih konkret dan lebih mendekati realitas.
4. Perbedaan yang praktis ialah bahwa ilmu negara lebih mendapat perhatian dari ahli hukum, sedangkan ahli-ahli sejarah dan sosiologi lebih tertarik kepada ilmu politik.[15]

Menurut Adolf Grabowsky, bahwa ilmu politik itu menyelidiki negara dalam keadaan bergerak. Ilmu politik melihat negara sebagai *a political society* dengan memusatkan perhatian pada dua bidang yaitu teori politik dan organisasi politik. Ilmu politik hanya dapat dimengerti melalui perilaku para partisipannya yang ditentukan oleh kekuatan-kekuatan sosial, ekonomi, kelompok-kelompok rasial, dan sebagainya. Ilmu politik lebih menggunakan dinamika yang terjadi dalam masyarakat dari pada norma-norma yang tertuang dalam konstitusi negara.[16]

---

[15] Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*...hlm. 41-42

[16] Suko Wiyono, *Reaktualisasi Pancasila dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, (Malang: Wisnuwardhana Malang Press, 2012), hlm. 15

Hakikat politik adalah kekuasaan, dengan lain kata bahwa hakikat politik merupakan keterkaitan peristiwa-peristiwa yang berhubungan satu sama lain didasarkan atas kekuasaan (*power*). Oleh karena itu, politik merupakan:

1. Perjuangan untuk mendapatkan kekuasaan atau teknik menjalankan kekuasaan-kekuasaan atau,
2. Masalah-masalah pelaksanaan kekuasaan dan kontrol kekuasaan.

Sehingga ilmu politik dibagi dalam lima macam obyek pusat perhatian, antara lain adalah:

1. Negara (*state*)
2. Pemerintahan (*government*)
3. Kekuatan dan kewenangan (*power and authority*)
4. Kelembagaan masyarakat (*organization of society*)
5. Kegiatan dan tingkah laku politik (*political activity and behavior*). [17]

Sedangkan dalam konsepsi ilmu politik modern, ilmu politik tidak dapat dipisahkan dari aspek yang bersifat yuridis, yaitu harus memperhatikan lembaga-lembaga negara secara yuridis formal yang menjadi fokus kajian ilmu negara. Masalah-masalah pokok yang menjadi pembahasan ilmu politik terutama berpusat pada fenomena kekuasaan, khususnya mengenai organisasi negara ataupun yang mempengaruhi pelaksanaan tugas-tugas negara. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa hubungan antara ilmu negara dan ilmu politik terjalin hubungan yang saling melengkapi (*komplementer*).[18]

---

[17] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*... hlm, 15

[18] I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Negara: Sejarah, Konsep Negara, dan Kajian Kenegaraan*.... hlm. 8-9.

C. Hubungan Ilmu Negara dengan Hukum Administrasi Negara

Sebagaimana ilmu negara, ilmu hukum tata negara dan ilmu politik, bahwa obyek hukum administrasi negara adalah negara dalam arti konkrit. Bahkan pengertian hukum adminitrasi negara telah banyak disampaikan oleh para ahli, antara lain menyebutkan bahwa hukum administrasi negara adalah seperangkat peraturan yang memungkinkan administrasi negara menjalankan fungsinya, yang sekaligus juga melindungi warga terhadap sikap tindakan administrasi negara dan melindungi administrasi negara sendiri.[19]

Secara umum, hukum adminsitrasi didefinisikan sebagai hukum yang mengatur hubungan antara organ administrasi dengan warga masyarakat. Bidang-bidang yang menjadi fokus pembahasan adalah perizinan, pegawai negeri, pajak, pendaftaran yang menciptakan hak, dan sebagainya. Oleh karena itu, yang dipelajari dari ilmu hukum administrasi negara sama halnya dengan ilmu negara, yaitu negara. Perbedaannya adalah ilmu negara menyelidiki sendi-sendi pokok negara secara umum dan abstrak, sedangkan ilmu hukum administrasi negara justru mengkaji "negara dalam keadaan bergerak", yaitu hubungan antara (organ) negara dengan masyarakat.

Oleh karena itu,, ilmu hukum administrasi negara terkandung dua aspek; *pertama,* aturan-aturan hukum yang mengatur dengan cara bagaimana alat-alat perlengkapan negara itu melakukan tugasnya; *kedua,* aturan-aturan hukum yang mengatur hubungan hukum antara alat perlengkapan administrasi negara atau pemerintah dengan para warganya

---

[19] Sahran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 4

negaranya.[20] Sehingga ilmu negara menjadi dasar dalam mempelajari ilmu hukum administrasi negara, karena untuk mempelajari ilmu yang terakhir itu membutuhkan juga pengertian-pengertian pokok yang berkaitan dengan negara.

D. Hubungan Ilmu Negara dan Disiplin Ilmu Lainnya

Ilmu negara pada hakikatnya bertautan erat dengan pelbagai disiplin ilmu lain yang menyangkut hidup dan penghidupan manusia seperti sosiologi, psikologi, hukum, ekonomi, sejarah, filsafat, dan lain sebagainya. Ilmu negara di suatu ujung tertambat pada sosiologi dan di ujung yang lain ada pada ilmu filsafat. Untuk memperoleh gambaran tentang kawasan suatu negara perlu ilmu penunjang ilmu bumi, untuk mengkaji sejarah perkembangan suatu bangsa dibutuhkan pengetahuan tentang hukum *public internasional*. Tentang sarana untuk mempelajari masyarakatnya diperlukan bantuan ilmu sejarah, ekonomi politik, filsafat, sosiologi, psikologi, dan sebagainya. Persoalan ilmu negara mencakup bidang yang cukup kompleks. Menyangkut segi kawasan, persoalan masyarakat, dan organisasi pemerintahan dengan segala pengaruh dan hubungannya satu dengan yang lainnya. Mempelajari dan mengkaji ilmu negara mutlak memerlukan ilmu penunjang lainnya yang tak dapat dielakkan kaitannya.[21]

Oleh karena itu, ilmu negara tidak hanya berkaitan dengan hukum tata negara dan ilmu politik. Ilmu tersebut juga berhubungan dengan berbagai disiplin ilmu lain. Beberapa hubungan di antara ilmu tersebut di atas misalnya adalah:

---

[20] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017), hlm. 34

[21] Ramdlon Naning, *Gatra Ilmu Negara*...hlm. 5

1. Hubungan Ilmu Negara dengan Ilmu Bumi

   Mempelajari negara dalam pengertian umumnya, maka perlu memperoleh gambaran tentang kawasan negara. Untuk memahami kawasan negara dengan lebih baik, mereka tentu perlu memiliki pemahaman tentang ilmu bumi. Oleh karena itu, ilmu negara membutuhkan dukungan ilmu bumi dalam kajiannya. Tanpa ilmu tersebut, ahli ilmu negara tidak dapat mengkaji pengertian dan sendi negara secara menyeluruh.
2. Hubungan Ilmu Negara dengan Ilmu Sejarah

   Sebagaimana sudah di jelaskan sebelumnya, bahwa asal mula negara adalah salah satu aspek yang diselidiki dalam ilmu negara. Walaupun kajian atau pembahasan asal mula negara tersebut bersifat umum, tetap saja ilmu negara membutuhkan dukungan dari ilmu sejarah untuk mengkaji sendi negara ini.
3. Hubungan Ilmu Negara dengan Ilmu Sosiologi

   Kalau kita mempelajari hakikat, bentuk, dan asal mula negara secara umum, maka kita juga memerlukan dukungan dari ilmu sosiologi. Sosiologi merupakan ilmu yang mempelajari tentang masyarakat dan interaksinya. Dengan bantuan ilmu tersebut, kajian ilmu negara tentang masyarakat dan interaksinya dalam suatu negara tidak dapat dilakukan dengan baik. Padahal, masyarakat adalah bagian penting dari negara.
4. Hubungan Ilmu Negara dengan Ilmu Filsafat

   Sebagaimana telah kita ketahui bahwa Ilmu negara adalah ilmu pengetahuan murni yang membutuhkan

pemikiran-pemikiran filosofis untuk mengkaji aspek-aspek yang diselidiki. Oleh sebab itu, ilmu negara memerlukan dukungan ilmu filsafat untuk mengkaji asal mula, hakikat, dan bentuk negara. Selain keempat ilmu tersebut, kajian ilmu negara juga memerlukan dukungan dari disiplin ilmu lain, misalnya ilmu ekonomi dan psikologi. Hubungan ilmu negara dengan disiplin ilmu lain tersebut memang tidak seerat hubungan antara ilmu negara dan hukum tata negara. Meski demikian, kehadiran disiplin-disiplin ilmu tersebut memiliki andil penting dalam kajian ilmu negara. Sehingga, dapat disimpulkan bahwa ilmu negara tidak dapat berdiri sendiri. Ilmu ini memerlukan disiplin ilmu lain dalam kajiannya.



BAB III

PENGERTIAN NEGARA

A. Pengertian Awal Mengenai Negara

Istilah negara yang dikenal sekarang ini merupakan istilah yang muncul pada zaman Renaissance di Eropa, yaitu pada abad Pertengahan. Pada masa itu mulai dipergunakan istilah *Lo Stato* yang berasal dari bahasa Italia yang kemudian menjelma menjadi *L'etat* dalam bahasa Prancis, *The State* dalam bahasa Inggris, *der Staat* dalam bahasa Jerman, dan *de Staat* dalam bahasa Belanda.

Merunut berdasarkan sejarah ketatanegaraan, perkembangan pemikiran awal tentang negara, berasal muasal dari bangsa Yunani pada abad ke -5 SM. Tepatnya di Athena. Jikalau disebutkan bahwa bangsa Yunani yang pertama kali mengadakan pemikiran tentang negara maka itu lebih dikarenakan adanya kondisi yang memberikan kebebasan setiap orang dalam berpikir dan mengeluarkan pendapat secara kritis. Walaupun tidak bisa dipungkiri juga karena adanya sejumlah faktor sehingga berlangsungnya suatu kebebasan berfikir dan mengeluarkan pendapat saat itu adalah:

1. Keadaan bangsa Yunani sebagai satu kesatuan

2. Adanya sifat agama yang tidak mengenal ajaran Tuhan yang ditetapkan sebagai kaidah (*kanon*).
3. Bentuk negara yaitu republik demokrasi, sehingga rakyat memerintah dengan tanggung jawab sendiri.
4. Keadaan geografis negara tersebuit yang mengarah pada perdagangan dan perantauan sehingga bangsa Yunani sempat bertemu dan bertukar pikiran dengan bangsa-bangsa lainnya.[1]

Menurut kebudayaan Yunani Purba bahwa bentuk dan sifat negara kala itu masih bersifat "*Polis-Polis*" atau "*The Greek State*". Bentuk dan sifat ini pada mulanya merupakan suatu tempat atau benteng di puncak atau bukit, yang makin lama semakin diperkuat, kemudian orang lain yang ingin hidup aman ikut menggabungkan diri, bertempat tinggal di sekeliling dalam benteng tersebut. Oleh karena itu permintaan perlindungan aman dalam benteng tersebut semakin luas. Maka kelompok inilah yang kemudian dinamakan dengan '*POLIS*". Sehingga pada saat itu, negara tidak lebih dari suatu kota saja.

Selain itu, sikap kritas bangsa Yunani pada saat itu, tidaklah lepas berangkat dari pemahaman, betapa pada zaman-zaman purba (kuno), raja-raja berkuasa dengan sewenang-wenang karena dari sifat kekuasaan yang dimilikinya tersebut bersifat absolut (mutlak), cenderung intimidatif dan memasung pola pikir individu dalam masyarakat untuk tidak sempat memikirkan tentang kekuasaan dan negara.

Sementara itu, seiring dengan perubahan waktu ke waktu, maka pengertian dan definisi tentang negara juga mengalami perubahan. Pengertian negara di zaman Aristoteles, Augustinus, Machiavelli, Rousseau, Max Weber, Mac Iver,

---

[1] Soehino. *Ilmu Negara*....hlm. 61

Harold J. Laski, Logemann, sampai dengan pengertian negara yang diberikan oleh Miriam Budiardjo. Masing-masing ahli memiliki pandangan atau pendapat berbeda tentang pengertian negara. Hal ini karena pengertian-pengertian tersebut dilahirkan menurut zaman dan kondisi yang berbeda. Terlebih jika dikaitkan dengan para penciptanya yang tidak lepas dari kenyataan-kenyataan hidup di sekitarnya sehingga melahirkan pengertian yang berbeda-beda pula.

Hakikat negara adalah suatu penggambaran tentang sifat daripada negara. Sebagai wadah dari suatu bangsa tentunya negara memiliki karakteristik dan gambarannya masing-masing, Pandangan mengenai hakikat negara sebanyak aliran filsafat yang ada. Bahkan lebih dari itu, sebab kadang sarjana termasuk dalam satu aliran, tetapi pandangannya mengenai hakikat negara berlainan. Hal ini disebabkan karena pengaruh keadaan atau sifat pemerintahan yang dialaminya. Dengan demikian, pandangannya tentang hakikat negara juga berlainan.

Apa yang sekarang disebut negara dahulu biasa disebut kerajaan, atau ada kalanya disebut imperium. Misalnya imperium Romawi, yang berarti daerah kekuasaan atau negara Romawi.[2] Istilah negara yang dikenal sekarang ini merupakan istilah yang baru muncul pada zaman *Renaissance* di Eropa, yaitu pada abad Pertengahan. Pada masa itu mulai dipergunakan istilah *Lo Stato* yang berasal dari bahasa Italia yang kemudian menjelma menjadi *L"etat* dalam bahasa Prancis, *The State* dalam bahasa Inggris, *der Staat* dalam bahasa Jerman dan *de Staat* dalam bahasa Belanda.[3] Beberapa

---

2 Victor Situmorang, *Intisari Ilmu Negara*. (Jakarta: Bina Aksara, 1987), hlm. 14

3 C.S.T. Kansil, dan Christine S.T Kansil, *Ilmu Negara*... hlm.10-11

referensi menyebutkan bahwa yang mengenalkan istilah *Lo Stato* (negara) adalah Niccolo Machiavelli dalam bukunya yang sangat monumental, yakni Il Principle (buku yang mengajarkan para raja bagaimana sebaiknya memerintah) yang mengartikan negara sebagai sebuah kekuasaan.[4] Kata *Lo Stato* yang dalam bahasa Indonesia diterjemahkan menjadi negara, pada waktu itu diartikan sebagai suatu sistem tugas atau fungsi publik dan alat-alat perlengkapan yang teratur, dan lebih luas lagi dalam arti kesatuan wilayah (daerah) yang dikuasai.[5]

B. Pengertian Negara dalam Pandangan Ilmuwan

Untuk bisa mengetahui apa hakikat negara, bisa ditinjau dari definisi dan pengertian dari negara. Berikut ini akan disampaikan pendapat dari para ilmuwan dan pemikir tentang negara dan hukum yang berpendapat tentang definisi dan pengertian negara.

1. Aristoteles

   Arsitoteles merupakan salah satu sarjana di zaman Yunani Kuno. Ia adalah murid terbesar dari Plato. Pandangannya mengenai negara dirumuskan dalam bukunya yang berjudul *Politica*. Aristoteles mengatakan bahwa yang dimaksud dengan negara adalah suatu persekutuan yang mempunyai tujuan tertentu. Pandangan Aristoteles tentang negara masih terikat pada wilayah kecil yang disebut dengan polis, yang kalau ditinjau dari kacamata sekarang adalah negara. Menurutnya negara terjadi karena penggabungan keluarga keluarga menjadi suatu kelompok

---

4 I Gde Pantja Astawa, *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*, (Bandung: Refika Aditama, 2009), hlm. 4

5 C.S.T. Kansil, dan Christine S.T Kansil, *Ilmu Negara*... hlm.10-11

yang lebih besar, kelompok itu bergabung lagi menjadi desa. Kumpulan desa bergabung lagi, demikian seterusnya hingga timbul negara yang sifatnya masih merupakan suatu kota atau polis. Aristoteles juga merumuskan negara sebagai negara hukum yang di dalamnya terdapat sejumlah warga negara yang ikut serta dalam permusyawaratan negara (*ecclesia*). Hal yang dimaksud negara hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya.[6]

2. Epicurus

   Epicurus adalah pencipta ajaran individualism atau atomisme, yang menganggap bahwa elemen atau bagian yang terpenting bukanlah negara atau masyarakat, melainkan individu sebagai anggota masyarakat. Menurut Epicurus, negara adalah hasil dari perbuatan manusia yang diciptakan untuk menyelenggarakan kepentingan anggotanya. Masyarakat tidak memiliki dasar kehidupan sendiri. Manusia sebagai individu dan sebagai anggota masyarakat yang mempunyai dasar-dasar kehidupan yang mandiri dan yang merupakan realita. Jadi, menurut Epicurus yang hidup itu adalah individunya, sedangkan negara atau masyarakat adalah buatan daripada individu-individu tersebut.[7]

3. Cicero

   Cicero adalah seorang ahli pemikir terbesar tentang negara dan hukum dari bangsa Romawi. Karya-karya Cicero yang sangat terkenal antaranya *de Republika* (tentang negara) dan *de Legibus* (tentang hukum atau tentang undang-

[6] Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*...hlm. 46
[7] Soehino. *Ilmu Negara*....hlm. 30-31

undang). Negara menurut Cicero adanya itu merupakan suatu keharusan dan yang harusnya didasarkan atas ratio manusia. Ajaran Cicero ini sebetulnya meniru dan disesuaikan dengan *kaum Stoa*. Pengertian ratio yang dimaksud adalah ratio yang murni, yaitu yang didasarkan atau menurut hukum alam kodrat. Jadi, tidak seperti ajaran Epicurus yang menganggap negara merupakan hasil dari perbuatan manusia dan fungsinya hanya sebagai alat saja daripada manusia untuk memenuhi kebutuhannya.[8]

4. Augustinus

   Augustinus adalah seorang ahli pemikir besar pada zaman abad Pertengahan. Ia hidup pada tahun 354-430 dimana pada masa itu kekuasaan gereja sangatlah kuat. Hal inilah yang menjadikan ajaran Augustinus bersifat teokrasi. Dimana kedudukan gereja yang diperintah oleh Paus lebih tinggi daripada kedudukan negara yang diperintah oleh raja. Dalam ajarannya negara dibagi atas dua bagian, yaitu *Civitas Dei* yang berarti Negara Tuhan dan *Civitas Terrena* atau *Civitas Diaboli* yang artinya negara-negara duniawi dan iblis.[9] Negara Tuhan bukanlah negara dari dunia ini, akan tetapi jiwanya sebagian dimiliki oleh beberapa orang di dunia untuk mencapainya. Yang melaksanakan itu adalah gereja yang mewakili negara Tuhan. Keadilan hanya dapat dicapai jika negara diperintah oleh seorang Kristen dalam *Civitas Dei*. Hanya dengan mengejar ke arah negara Tuhan orang dapat mencapai hidup bahagia selama-lamanya. Negara Tuhan ini sangat diangan-angankan dan dicita-citakan oleh

---

[8] *Ibid*, hlm. 41

[9] Moh. Koesnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*...hlm. 47

agama demi terbentuknya Kerajaan Tuhan. Sementara itu, dalam negara duniawi yang merupakan *Civitas Diaboli* pemerintahannya bertindak sewenang-wenang oleh karena negara duniawi itu dipegang oleh orang-orang yang terjerumus dalam keadaan dosa. Kehancuran negara Romawi disebabkan nafsu akan kemegahan dan keduniawian.[10] Negara iblis atau negara duniawi ini sangat dikecam dan ditolak oleh Augustinus.

5. Niccolo Machiavelli

   Machiavelli dalam bukunya Il Principle mengartikan negara sebagai negara kekuasaan. Ia mengajarkan cara raja harus memerintah sebaik baiknya. Apabila timbul kekacauan maka pertama-tama dicari sebabnya pada raja yang memerintah negaranya. Kelemahan raja dalam memerintah terletak pada pengaruh agama yang menanamkan rasa susila dan rasa keadilan kepadanya. Dalam keadaan demikian justru raja harus kuat untuk mengatasi segala kekacauan dan apabila perlu ia harus kejam untuk menindasnya. Kekuatan yang mengatasi segala-galanya itu dan kejamnya yang harus dimiliki oleh seorang raja itu akan membuat ia menjadi penguasa tunggal di dalam Negara.[11] Ajaran dari Machiavelli tentang negara mengakibatkan raja-raja bertindak dengan sewenang-wenang.

6. Jean Bodin

   Jean Bodin adalah seorang ahli pemikir besar tentang negara dan hukum dari Perancis. Ia hidup pada tahun 1530-1596, tepatnya pada zaman Renaissance. Sama halnya

[10] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*....hlm. 9

[11] *Ibid*, hlm. 48

dengan Niccolo Machiaelli, Jean Bodin menyatakan bahwa negara adalah kekuasaan. Menurutnya, negara adalah keseluruhan dari keluarga dengan segala miliknya yang dipimpin oleh akal dari seorang penguasa yang berdaulat. Penguasa yang berdaulat itu berasal dari pemimpin militer yang memperlihatkan kekuasaannya. Ini semata-mata untuk mewujudkan tujuan negara, yakni kekuasaan. Sebagai seorang ahli pemikir tentang negara, Jean Bodin terkenal dengan ajarannya mengenai kedaulatan.[12] Pembahasan lebih lanjut mengenai teori kedaulatan akan diuraikan di bab berikutnya.

7. Rousseau

   Menurut Rousseau, negara adalah suatu badan atau organisasi yang timbul atas perjanjian masyarakat (kontrak sosial). Rousseau mengatakan bahwa sejak lahir manusia memiliki hak-hak. Jadi, kalau hak-hak itu diserahkan kepada penguasa dimaksudkan agar penguasa mempunyai wewenang untuk menjalankan tugasnya melindungi hak-hak dari rakyat.[13]

8. Max Webber

   Negara adalah satu-satunya lembaga yang memiliki keabsahan untuk memonopoli dalam melakukan tindakan kekerasan fisik secara sah dalam suatu wilayah (*The state is a human society that (successfully) claims the monopoly of the legitimate use of a physical force within a given territory*).[14]

9. Robert Mac Iver

[12] Soehino. *Ilmu Negara*....hlm. 78

[13] Cholisin, *Ilmu Negara*.... hlm. 24

[14] Robert M. Maclver, *The Modern State,* (London: Oxford University Press, 1926), hlm. 22

Negara adalah asosiasi yang menyelenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat berdasarkan sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintah yang untuk maksud tersebut diberi kekuasaan memaksa (*The state is an association which, acting through law as promulgated by a government endowed to this end with coercive power, maintains within a community territorially demarcated the universal external conditions of social order*).[15] Dari definisi ini dapat dikatakan bahwa Mac Iver memahami negara sebagai organisasi yang berada dalam suatu wilayah, memiliki kekuasaan memaksa sesuai dengan tata hukum yang berlaku. Pengertian negara yang dikemukakan Mac Iver mendekati pengertian suatu negara hukum materiil.

10. Harold J. Laski

    Negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena mempunyai wewenang yang bersifat memaksa dan secara sah lebih agung daripada individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat itu. Masyarakat adalah suatu kelompok manusia yang hidup dan bekerja sama untuk mencapai terkabulnya keinginan-keinginan mereka bersama. Masyarakat merupakan negara kalau cara hidup yang harus ditaati, baik oleh individu maupun oleh asosiasi-asosiasi ditentukan oleh suatu wewenang yang bersifat memaksa dan mengikat (*The state is a society which is integrated by possessing a coercive authority legally supreme over any individual or group which is part of the society. A society is a group of human beings living together and working together for the satisfaction of the mutual wants. Such a society is a state when the*

[15] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*....hlm. 12

way of live to which both individuals and associations must conform is defined by a coercive authority blinding upon the time all).[16]

11. Logemann

    Dalam bukunya *Over de Theorie van Een Stellig Staatsrecht*, Logemann mengartikan negara sebagai organisasi kewibawaan. Kewibawaan yang menyebabkan negara sebagai organisasi dapat hidup abadi. Kewibawaan itu tidak tergantung kepada yang memerintahkannya, apakah yang memerintah itu bangsa lain atau bangsa sendiri. Hal yang menjadi pokok adalah bahwa negara itu berwibawa dan buktinya segala perintahnya dipatuhi dan ditaati oleh rakyatnya.[17]

12. Roger H. Soltau

    Negara adalah alat (*agency*) atau wewenang (*authority*) yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat (*the state is an agency or authority managing or controlling these (common) affairs on behalf of and in the name the community*).

13. Kranenburg

    Negara adalah suatu organisasi yang timbul karena kehendak dari suatu golongan atau bangsanya sendiri (*The state is an organization that arises because of the will of a group or its own nation*).[18]

---

[16] Horald J. Laski, *State in Theory and Practice*, (New Burnswick and London: Transaction Publisher, 2009), hlm. 8-9

[17] Gustomi, R., “Tentang Negara dan Bangsa Sesuatu yang Belum Selesai di Antara Kita”, *Jurnal Transformasi*, Vol. 1, Nomor 2, Februari 2004.

[18] J. Kristiadi, dkk, *Who Wants to be The Next President,* (Yogyakarta: Kanisius, 2009), hlm. 46

14. Georg Jellinek

Dalam pemikirannya, Georg Jellinek mengungkapkan bahwa negara merupakan organisasi kekuasaan dari kelompok manusia yang telah berdiam di suatu wilayah tertentu (*The state is an organization of power from a group of people who have settled in a certain area*).[19]

15. Wirjono Prodjodikoro

Negara adalah suatu organisasi di antara sekelompok atau beberapa kelompok manusia yang bersama-sama mendiami suatu wilayah (teritori) tertentu dengan mengakui suatu pemerintahan yang mengurus tata tertib dan keselamatan sekelompok atau beberapa kelompok tadi. Sekumpulan manusia-manusia ini merupakan suatu masyarakat tertentu yang di dalamnya negara, tidak merupakan satu-satunya organisasi. Dijelaskan pula bahwa ada organisasi lain di dalam organisasi negara seperti organisasi keagamaan, kesusilaan, kepartaian, perdagangan yang terlepas dari soal kenegaraan.[20]

16. Miriam Budiardjo

Negara adalah suatu daerah territorial yang rakyatnya diperintah (*governed*) oleh sejumlah pejabat dan yang berhasil menuntut warga negaranya ketaatan pada peraturan perundang-undangannya melalui penguasaan (*control*) monopolistis dari kekuasaan yang sah.[21]

---

[19] *Ibid*.

[20] I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Negara: Sejarah, Konsep Negara, dan Kajian Kenegaraan*.... hlm.21-22

[21] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Cetakan ketigabelas. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2016), hlm 53



BAB IV HAKIKAT NEGARA

A. Hakikat Negara

Sejak orang mendapatkan kebebasan dalam pemikiran tentang Negara dan hukum, sejak itu pula orang sudah memikirkan tentang hakikat negara. Hakikat negara adalah suatu penggambaran tentang sifat daripada negara. Sebagai wadah dari suatu bangsa tentunya negara memiliki karakteristik dan gambarannya masing-masing, negara memiliki sifat-sifat khusus yang merupakan manifestasi dari kedaulatan yang dimilikinya dan yang hanya terdapat pada negara saja, tidak pada organisasi atau asosiasi lainnya.

Pandangan mengenai hakikat negara boleh dikatakan sebanyak aliran filsafat yang ada. Bahkan lebih dari itu, sebab kadang sarjana termasuk dalam satu aliran, tetapi pandangannya mengenai hakikat negara berlainan. Hal ini disebabkan oleh pengaruh keadaan atau sifat pemerintahan yang dialaminya. Dengan demikian, pandangannya tentang hakikat negara juga berlainan.[1] Berikut akan diuraikan pandangan para sarjana tentang hakikat negara.

[1] Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*... hlm. 81-82

1. Socrates

   Socrates adalah seorang pemikir besar pada jaman Yunani Kuno. Dalam pandangannya mengenai hakikat negara Socrates mengatakan bahwa semua manusia menginginkan kehidupan yang aman, tenteram, dan lepas dari gangguan yang memusnahkan harkat manusia. Waktu itu orang-orang yang menginginkan ketenteraman menuju bukit dan membangun benteng serta mereka berkumpul disana menjadi kelompok. Kelompok inilah yang oleh Socrates dinamakan polis (satu kota saja). Organisasi yang mengatur hubungan antara orang-orang yang ada di dalam *Polis* itu tidak hanya mempersoalkan organisasinya saja, tetapi juga tentang kepribadian orang-orang di sekitarnya. Dengan kata lain, negara bukanlah semata-mata merupakan suatu keharusan yang bersifat obyektif, namun berpangkal dari budi pekerti manusia. Negara adalah suatu susunan yang objektif yang bersandar pada sifat hakikat manusia dan bertugas untuk melaksanakan hukum yang objektif yang memuat keadilan bagi masyarakat umum. Oleh karena itu, negara harus berdasarkan keadilan sejati agar manusia mendapatkan keamanan, ketenteraman, dan ketenangan. Disinilah letak hakikat negara menurut Socrates.

2. Plato

   Seperti diketahui bersama Plato adalah murid terbesar dari Socrates. Ia menulis buku yang sangat terkenal, yakni *politiea* (negara), *politikos* (ahli negara), dan *nomoi* (undang-undang). Paham Plato mengenal Negara sangatlah sederhana. Menurut Plato, negara itu timbul atau ada karena adanya kebutuhan dan keinginan manusia yang beraneka macam, yang menyebabkan mereka harus

bekerjasama untuk memenuhi kebutuhan mereka. Hal ini disebabkan oleh masing-masing orang itu tidak mampu memenuhi kebutuhannya. Karena itu, sesuai dengan kecakapan mereka masing-masing, tiap-tiap orang itu mempunyai tugas-tugas sendiri dan bekerja sama untuk memenuhi kepentingan mereka bersama. Kesatuan inilah yang kemudian disebut masyarakat atau negara. Mengenai hakikat negara Plato mengatakan bahwa luas negara harus diukur atau disesuaikan dengan dapat atau tidaknya, mampu atau tidaknya negara memelihara kesatuan di dalam negara itu. Oleh karena itu, pada hakikatnya merupakan suatu keluarga yang besar maka negara tidak boleh mempunyai luas daerah yang tidak tertentu. Dengan kata lain negara tidak boleh terlalu kecil atau besar.[2]

3. Aristoteles

Aristoteles adalah murid terbesar dari Plato. Karya terkenal dari Aristoteles adalah *Ethica* yang berisi ajaran keadilan dan *Politica* yang isinya mengenai negara. Jika Plato terkenal dengan ajaran idealismenya, maka Aristoteles mengembangkan ajaran *Realisme* (kenyataan). Menurut Aristoteles negara itu adalah merupakan suatu kesatuan yang tujuannya mencapai kebaikan yang tertinggi, yaitu kesempurnaan diri manusia sebagai anggota dari negara. Lebih lanjut Aristoteles mengatakan bahwa adanya negara itu sudah berdasarkan kodrat. Manusia sebagai anggota keluarga menurut kodratnya tidak dapat dipisahkan dari negara. Hal ini disebabkan manusia adalah suatu makhluk sosial atau *zoon politicon*. Sebagai makhluk sosial manusia tidak dapat dipisahkan dari masyarakat atau negara.

---

[2] *Ibid*, hlm. 15-17

Aristoteles juga mengatakan bahwa manusia pada dasarnya merupakan binatang atau dewa. Manusia menjadi baik karena pergaulannya di dalam masyarakat atau di dalam negara. Kemudian, timbul kebutuhan yang bersifat kebendaan, yakni mencapai kebahagiaan. Jika manusia ingin bahagia ia harus bernegara karena manusia saling membutuhkan satu sama lainnya. Disini kebahagiaan seseorang sangatlah tergantung dari kebahagiaan negara. Kebahagiaan negara menjadi tolak ukur kebahagiaan warga negara. Jadi, manusia hanyalah dapat berbahagia apabila ia berada dalam negara, dan hidup bernegara. Dengan demikian, dalam perimbangan antara negara dengan manusia, negaralah yang primer, negaralah yang diutamakan. Dengan terpenuhi dan terpeliharanya kepentingan negara, dengan sendirinya kepentingan manusia sebagai warga negara akan demikian pula keadaannya.

Paham yang mengutamakan kepentingan Negara disebut dengan *collectivism*. Hakikat negara menurut Aristoteles bahwa negara merupakan suatu organisme, yaitu suatu keutuhan yang mempunyai dasar-dasar hidup sendiri. Dengan demikian, negara itu selalu mengalami timbul, kembang, pasang, surut, dan bahkan mati. Hal ini persis dengan keadaan manusia, tumbuh-tumbuhan, atau binatang. Manusia atau individu hanyalah merupakan bagian saja dari organisme tadi, dan yang tidak mempunyai dasar hidup sendiri, serta tidak dapat terlepas dari kesatuannya tadi, yaitu negara. Oleh karena negara sebagai sebuah keutuhan dan manusia merupakan bagian saja yang tidak dapat dilepaskan maka nasib warga negara

tergantung daripada nasib negaranya. Bila negaranya makmur, maka warga negaranya juga akan makmur.[3]

4. Polybius

   Polybius adalah salah seorang pemikir besar tentang negara dan hukum pada zaman Romawi. Polybius dikenal sebagai seorang sarjana yang menemukan teori perubahan bentuk negara. Menurut Polybius bentuk negara atau pemerintahan yang satu merupakan akibat daripada bentuk negara yang lain. Bentuk-bentuk negara itu berubah-ubah sedemikian rupa, sehingga perubahannya merupakan suatu lingkaran. Ajarannya kemudian terkenal dengan nama *cycles theory*. *Cycles* itu dimulai dari Monarki – Tirani – Aristokasi – Oligarkhi – Demokrasi – Okhlorasi - Monarki. Menurut Polybius hakikat negara sangatlah tergantung dari penguasa atau siapa yang memimpinnya. Hakikat negara dengan bentuk Monarki tentu tidak sama dengan hakikat negara dengan bentuk Tirani ataupun demokrasi. Masing masing bentuk negara memiliki hakikatnya masing-masing tergantung siapa yang menjalankan kekuasaannya.[4]

5. Augustinus

   Seperti telah dikemukakan di muka bahwa Augustinus adalah seorang ahli pikir pada zaman abad pertengahan. Ia menjadi jembatan antara dua masa dalam sejarah, yaitu masa zaman abad pertengahan dengan masa-masa sebelumnya. Menurut Augustinus segala sesuatu yang ada di dunia adanya atas kehendak Tuhan, tidak terkecuali negara. Negara pada hakikatnya adalah atas kehendak

---

[3] *Ibid*. hlm. 23-25

[4] *Ibid*, hlm. 38-39

Tuhan. Kehendak Tuhan hanya dapat dimengerti melalui wakil Tuhan di muka bumi, yakni Paus sebagai pemimpin gereja. Gereja pada masa itu tidak hanya mengurusi soal-soal agama saja, melainkan juga mempersoalkan soal-soal keduniawian. Kekuasaan (keduniawian) negara diperoleh dari pemberian gereja. Negara sifatnya hanyalah sebagai alat dari gereja untuk membasmi musuh-musuh gereja.[5]

6. Marsillius

Marsillius adalah ahli pemikir tentang negara dan hukum di zaman abad pertengahan. Pada tahun 1324 Marsillius menerbitkan sebuah buku yang berjudul *Defensor Pacis* (Pembela Perdamaian). Buku tentang negara dan hukum ini merupakan buku yang paling menakjubkan dari seluruh buku yang ada pada zaman pertengahan. Buku ini terdiri dari tiga bagian yang disebut dictions. Buku yang pertama menguraikan tentang dasar-dasar negara. Buku yang kedua berisi tentang dasar-dasar gereja dan sifat-sifat hubungan antara negara dengan gereja. Sementara itu, buku ketiga hanya memuat kesimpulan kesimpulan saja.

Meskipun Marsillius adalah seorang sarjana di zaman abad pertengahan, namun pandangannya sangat dipengaruhi oleh ajaran Aristoteles. Menurutnya, hakikat negara adalah suatu badan atau organisme yang mempunyai dasar-dasar hidup dan mempunyai tujuan tertinggi yakni menyelenggarakan perdamaian. Negara lahir karena adanya perjanjian dari orang-orang yang hidup bersama untuk menyelenggarakan perdamaian.[6]

---

5 Soehino. *Ilmu Negara*....hlm. 51-52

6 *Ibid,* hlm. 64

7. Oppenheimer

   F. Oppenheimer dalam bukunya *De Sache* menguraikan bahwa hakikat negara adalah suatu alat dari golongan yang kuat untuk melaksanakan suatu tertib masyarakat. Golongan yang kuat tadi dilaksanakan kepada golongan yang lemah. Maksudnya untuk menyusun dan membela kekuasaan dari penguasa.[7]

8. Leon Duguit

   Bukunya *Traite de Troit* Constitusional berisikan ajaran hukum dan negara yang bersifat realistis. Negara menurut Leon Duguit pada hakikatnya adalah kekuasaan orang-orang kuat memerintah orang-orang yang lemah. Bahkan dalam negara modern kekuasaan orang-orang yang kuat diperoleh dari faktor-faktor politik.[8]

9. Hans Kelsen

   Hans Kelsen adalah seorang pemikir besar tentang negara dan hukum dari Austria yang kemudian menjadi warga negara Amerika. Kelsen merupakan salah satu penganut ajaran positivism. Bukunya yang terkenal antara lain *Allgemeine Staatslehre* dan *Der Soziologische und der juristische Staatsbegriff*. Menurut ajaran Hans Kelsen, negara itu identik dengan hukum, namun demikian, Hans Kelsen juga mengakui bahwa negara itu terikat oleh hukum. Negara itu pada hakikatnya adalah suatu *Zangsordnung*, yaitu suatu tertib hukum ataupun suatu tertib masyarakat yang bersifat memaksa. Di satu pihak menimbulkan hak untuk memerintah dan di pihak lain adanya kewajiban untuk tunduk terhadap yang memerintahnya.[9]

---

[7] *Ibid,* hlm 133

[8] Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*... hlm. 82

[9] Soehino. *Ilmu Negara*....hlm. 139 - 141

10. Kranenburg

Mengenai pendapatnya tentang negara, Kranenburg mengatakan bahwa negara itu pada hakikatnya adalah suatu organisasi kekuasaan, diciptakan oleh sekelompok manusia yang disebut bangsa. Jadi, menurut Kranenburg terlebih dahulu harus ada sekelompok manusia yang mempunyai kesadaran untuk mendirikan suatu organisasi, dengan tujuan untuk memelihara kepentingan dari kelompok tersebut. Maka disini yang primer adalah kelompok manusianya. Sementara itu, negara itu adalah sekunder, artinya adanya itu menyusul kemudian. Dengan demikian, sifat hakikat negara disini adalah yang utama kelompok masyarakatnya membentuk negara bangsa.

Pendapat Kranenburg itu didasarkan atas formasi kerja sama internasional PBB atau UNO. Meskipun anggotanya negara-negara tetapi namanya bukan United States, tetapi United Nation. Hal ini menunjukkan bahwa menurut pandangan modern, bangsa adalah *primaire*, sedangkan negara adalah *sekunder*. Jadi, bangsa adalah sendi adanya Negara.[10]

11. Logemann

Berbeda dengan pendapatnya Kranenburg, Logemann mengatakan bahwa negara itu pada hakikatnya adalah suatu organisasi kekuasaan yang meliputi atau menyatukan kelompok manusia yang kemudian disebut bangsa. Jadi, pertama-tama negara itu adalah suatu organisasi kekuasaan yang memiliki kewibawaan dan dapat memaksakan kehendaknya kepada semua orang yang diliputi oleh organisasi itu. Disini tiap-tiap organisasi belumlah tentu

[10] Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*... hlm. 22-23

suatu negara, misalnya organisasi mahasiswa, organisasi buruh, organisasi politik. Organisasi-organisasi tersebut tidaklah memiliki kekuasaan seperti halnya organisasi bernama negara. Oleh karena itu, Logemann berpendapat bahwa yang primair adalah organisasi kekuasaannya, yaitu negara. Sementara itu, kelompok manusianya yaitu bangsa adalah sekunder. Maka perbedaannya dengan pendapat Kranenburg adalah menurut sistem Kranenburg bangsa itu menciptakan organisasi, jadi adanya atau terbentuknya organisasi itu tergantung pada bangsa. Sementara itu, menurut Logemann, organisasi itu menciptakan bangsa maka bangsa inilah yang tergantung dari organisasi.[11]

12. Miriam Budiardjo

    Menurut Miriam Budiardjo, negara mempunyai sifat khusus yang merupakan manifestasi dari kedaulatan yang dimilikinya dan hanya terdapat pada negara saja dan tidak terdapat pada asosiasi atau organisasi lainnya. Anggapan umum bahwa setiap negara memiliki memaksa, sifat monopoli, dan sikap mencakup semua.

    a. Sifat memaksa, negara memiliki sifat memaksa agar peraturan perundang-undangan ditaati, penertiban dalam masyarakat tercapai dan timbulnya anarki dapat dicegah. Dengan memiliki sifat memaksa negara juga memiliki kekuasaan untuk memakai kekerasan fisik secara legal. Sarana untuk itu adalah polisi, tentara, dan sebagainya. Organisasi dan asosiasi yang lain dari negara juga mempunyai aturan, akan tetapi aturan-aturan yang dikeluarkan oleh negara lebih mengikat. Unsur paksa dari negara dapat

---

[11] *Ibid*, hlm. 24-25

dilihat misalnya pada ketentuan tentang pajak. Setiap warga negara harus membayar pajak dan orang yang menghindari kewajiban ini dapat dikenakan denda, atau disita miliknya atau di beberapa negara malahan dapat dikenai hukuman kurungan. Disinilah kekuatan memaksa dari negara.

b. Sifat Monopoli, Negara memiliki sifat monopoli dalam menetapkan tujuan bersama dari masyarakat. Sebagai contoh adalah negara dapat menyatakan bahwa suatu aliran kepercayaan atau aliran politik tertentu dilarang hidup dan disebarluaskan karena bertentangan dengan tujuan masyarakat.

a. Sifat mencakup semua (*all-encompassing, all-embracing*), negara memiliki kekuasaan untuk memberlakukan semua peraturan perundang-undangan berlaku untuk semua orang tanpa terkecuali. Keadaan ini dirasa perlu sebab jika seseorang dibiarkan berada di luar ruang lingkup aktivitas negara maka usaha negara ke arah tercapainya masyarakat yang dicita-citakan akan gagal. Lagipula, menjadi warga negara tidak berdasarkan kemauan sendiri (*involuntary-membership*) dan hal ini berbeda dengan asosiasi lain ketika keanggotaanya bersifat sukarela.[12]

B. Teori Mengenai Hakikat Negara

Dalam Ilmu Negara terdapat 5 teori mengenai hakikat negara, yakni:

---

[12] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*....hlm 50

1. Teori Sosiologis

   Menurut teori ini, negara dipandang sebagai suatu institusi sosial yang tumbuh dalam masyarakat karena diperlukan untuk mengurus, mengatur, dan menyelenggarakan kepentingan masyarakat. Penganutnya adalah Rudolf Smend yang menyatakan bahwa hakikat negara adalah ikatan keinginan kelompok masyarakat yang diusahakan selalu tetap (statis) dengan mengadakan faktor-faktor integrasi (pemersatu). Dengan demikian, negara akan tetap exist dalam menghadapi perubahan.

2. Teori Organis

   Dalam teori ini, negara dipandang sebagai suatu organisasi yang hidup dan mempunyai kehidupan sendiri yang dalam berbagai hal menunjukkan persamaan dengan organisme manusia, bahkan mempunyai kehendak sebagai manusia, dipengaruhi oleh teori evolusi kehidupan, lahir, muda, tua, dan akhirnya mati. Oleh karena itu, negara memerlukan ruang hidup (*lebensraum*) yang tumbuh dan berkembang secara dinamik. Kehendak negara itu dilaksanakan oleh organ-organ negara seperti parlemen, presiden, menteri-menteri, dan lembaga negara lainnya. Penganut teori organis tentang hakikat negara ini adalah Johann Kaspar Bluntscli dari Swiss.

3. Teori Ikatan Golongan

   Hakikat negara dipandang sebagai ikatan atau gabungan kelompok masyarakat untuk mencapai tujuan bersama. Negara mengikat gabungan kelompok masyarakat itu ke arah perumusan kehendak bersama

dan bukan kepentingan golongan atau kelompok tertentu. Kehendak bersama atau kepentingan bersama (*common interest*) itulah merupakan tujuan negara dioperasionalkan berdasarkan atas kesepakatan bersama di dalam suatu organisasi negara.

4. Teori Dua Isi (*Zwizeitenteori*)

   Di dalam teori ini negara ini dipandang dari dua segi, yaitu:

   a. Negara dipandang sebagai *social fact* atau suatu kenyataan sosial. Negara jika dipandang dari segi *social fact* maka negara dari luar tampak sebagai suatu kebulatan dan totalitas sebagai suatu kesatuan kehidupan bermasyarakat. Metode yang digunakan dalam meninjau aspek ini adalah metode sosiologis.

   a. Negara dipandang sebagai rechtliche institution atau sebagai suatu lembaga hukum.

   Dilihat dari segi yuridis sebagai lembaga hukum, negara ditinjau dari dalam nampak sebagai suatu struktur atau organisasi yang terdiri dari lembaga-lembaga negara, seperti MPR, DPR, Presiden, menteri-menteri dan lembaga negara lainnya. Lembaga negara ditetapkan melalui peraturan-peraturan hukum seperti UUD atau UU. Dan juga melaksanakan tugasnya berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum itu pula. Karena itu, metode yang dipergunakan adalah metode yuridis. Penganut dari teori ini adalah Jellinek.

5. Teori Hukum Murni (*Reine Rechsleer*)

Teori ini memandang negara sebagai suatu sistem hukum semata-semata, dimana ketertiban negara tiada lain merupakan ketertiban masyarakat. Negara merupakan tatanan dari tertib norma-norma hukum yang mengikat yang disebut tata hukum (*legal order*) maka sebagai konsekuensi logisnya negara mempunyai kekuasaan. Oleh karena itu, negara identik dengan hukum, dan sama dengan tata hukum. Pelopor penganut teori ini adalah Hans Kelsen dari aliran filsafat Neo Kantian. Menarik pula pendapat S.W. Couwenberg yang menyatakan negara pada hakikatnya merupakan suatu proses interaksi politis-yuridis. Menurut pandangan Padmo Wahyono, dari tinjauan hukum (yuridis) maka hakikat negara dapat dicermati dari tiga aspek, yaitu:[13]

a. Negara sebagai obyek hukum (*recht objek*). Objek atau alat yang dikuasai penguasa. Contoh dalam abad pertengahan negara adalah obyek yang dikuasai oleh tuan tanah berarti tuan tanah tidak hanya memiliki tanah, tetapi menguasai orang-orang atau penduduk diatas tanah milikinya. Jadi tuan tanah juga memiliki hak untuk memungut pajak.
b. Negara sebagai *recht verhaltnis*, memandang hakikat Negara sebagai hasil perjanjian masyarakat. Setelah ada perjanjian masyarakat timbul ikatan (*verhaltinis*), dan ikatan inilah yang dinamakan negara.

[13] I Dewa Gede Atmadja*, Ilmu Negara: Sejarah, Konsep Negara, dan Kajian Kenegaraan*, hlm. 42-44

c. Negara sebagai *rechts subjek* yang memandang hakikat Negara sebagai subyek hukum (*rechtpersoon*), dimana negara dapat mengadakan hubungan hukum dengan individu dalam masyarakat, dan dalam kedudukannya sebagai yang memerintah berhak membentuk hukum.



BAB V

TUJUAN DAN FUNGSI NEGARA

A. Tujuan Negara

Kemana arah organisasi negara itu akan dibawa akan terjawab dari tujuan negara tersebut. Tidak ada suatu negara yang tidak mempunyai tujuan. Setiap negara dibentuk pastilah memiliki tujuan dan arah tertentu. Dalam teori dan kenyataan tidak satupun negara yang tidak mempunyai tujuan. Beraneka tujuan negara itu, setiap penguasa dapat saja mengemukakannya. Tujuan negara adalah kepentingan utama daripada tatanan suatu negara. Tujuan negara pada dasarnya merupakan cita-cita atau hal yang diinginkan darinya adanya suatu negara. Dengan mengetahui tujuan negara persoalan mengenai legitimasi dan sifat dari negara akan terjawab. Karena legitimasi ataupun sifat dari negara haruslah bersesuaian dengan tujuan negara. Tujuan negara dalam banyak hal tergantung dari tempat, keadaan, waktu, serta sifat dari kekuasaan penguasa. Tujuan negara 10 abad atau 20 abad yang lalu tentunya tidak sama dengan tujuan negara pada masa sekarang. Para sarjana sebagian berpendapat bahwa tujuan negara dihubungkan dengan tujuan akhir dari manusia dan ada pula yang menghubungkannya dengan

kekuasaan. Secara garis besar ada beberapa ajaran mengenai tujuan negara, diantaranya adalah:[1]

Tujuan negara sangat berhubungan erat dengan organisasi dari negara yang bersangkutan. Tujuan negara juga sangat penting artinya, untuk mengarahkan segala kegiatan dan sekaligus menjadi pedoman dalam penyusunan dan pengendalian alat perlengkapan negara serta kehidupan rakyatnya. Oleh karena itu, tujuan masing-masing negara juga sangat dipengaruhi oleh tata nilai sosial budaya, kondisi, geografis, sejarah pembentukan, serta pengaruh politik dari penguasa negara bersangkutan, bahkan kadangkala pengaruh ideologi juga dapat mempengaruhi tujuan sebuah negara. Berikut ini tujuan negara menurut beberapa ajaran:

1. Ajaran Kekuasaan

   Pencetus ajaran ini adalah Machiavelli dan Shang Yang. Menurut Shang Yang tujuan negara adalah membentuk kekuasaan. Untuk pembentukan kekuasaan ini perlu diadakan perbedaan tajam antara negara dan rakyat. Perbedaan ini diartikan sebagai perlawanan/kebalikan satu terhadap yang lainnya. Shang Yang mengatakan kalau orang ingin membuat negara kuasa dan berkuasa penuh maka ia harus membuat rakyatnya lemah dan miskin. Sebaliknya, jika rakyatnya kuat dan makmur maka negara akan lemah. (*A weak people means a strong state and a strong means a weak people therefore a country, which has the right way, if concerned with weakening the people*). Untuk membuat negara kuat dan sejahtera, satu-satunya jalan ialah tentaranya yang kuat, sederhana, dan sanggup

[1] C.S.T. Kansil dan Christine Kansil, *Latihan Ujian Ilmu Negara*, ... hlm. 69-74

menghadapi bahaya. Menurutnya, kebudayaan justru melemahkan rakyat karena dengan kebudayaan rakyat tidak berani berperang terlebih karena ilmu pengetahuan rakyat tidak berani mati. Oleh karena itu, untuk menjadikan negara kuat rakyat harus diperlemah. Ajaran dari Shang Yang ini tentu kontradiktif yang menganggap hal-hal seperti kebudayaan, moral, ilmu pengetahuan yang sangat berharga sebagai sesuatu yang merugikan rakyat.

Adapun tujuan negara menurut Machiavelli adalah untuk mengusahakan terselenggaranya ketertiban, keamanan, dan ketenteraman. Oleh karena itu, kedudukan pemerintahan harus ditempatkan di atas segala aliran yang ada, Bagaimanapun lemahnya pemerintahan haruslah diperlihatkan sebagai yang lebih berkuasa. Dengan demikian, rakyat berharap banyak pada negara dan pemerintahan.[2] Machiavelli tidak setuju dengan moral, kebudayaan, agama, dan sebagainya karena semua hal tersebut akan melemahkan raja dalam memerintah negaranya. Penguasa sebagai pemimpin negara harus mempunyai sifat sebagai serigala dan singa. Sebagai serigala ia dapat mengetahui dan membongkar rahasia yang bisa merobohkan negara karena kelicikannya. Sebagai singa ia bisa menaklukkan binatang-binatang buas lainnya. Seorang raja yang hanya memiliki sifat-sifat sebagai singa saja dianggapnya belum sempurna untuk memerintah. Ia masih harus licik dan kalau perlu ia harus memungkiri janji untuk menyelamatkan negaranya. Raja yang lemah tentu tidak akan dapat bertahan lama dan akhirnya jatuh juga.

---

[2] M. Solly Lubis, *Ilmu Negara*. (Bandung: Alumni, 2000), hlm. 35

Kesamaan pendapat antara Shang Yang dengan Machiavelli terletak pada sifat-sifat kekuasaan yang harus dimiliki negara. Perbedaannya ialah bagi Machiavelli di belakang tujuan negara kekuasaan, masih tersembunyi tujuan yang lebih jauh lagi, yaitu untuk kepentingan, kehormatan, dan kebahagiaan bangsa. Sementara itu, bagi Shang Yang tujuan negara adalah kekuasaan untuk kekuasaan itu, tidak ada yang lain.[3] Jika diselidiki latar belakang ajaran ini karena keadaan yang hidup di sekitarnya. Orang akan membenarkan ajaran ini oleh karena pada waktu itu masyarakat hidup di negara yang serba kacau dan peperangan. Untuk dapat meredam dan mengatasi kekacauan yang terjadi pada masa itu dilahirkan ajaran kekuasaan.

2. Ajaran Perdamaian Dunia

   Dalam bukunya yang berjudul *De Monarchia Libri III, Dante Alleghiere* menyatakan bahwa tujuan negara adalah untuk mewujudkan perdamaian dunia. Perdamaian dunia akan terwujud apabila semua negara merdeka meleburkan diri dalam satu imperium di bawah kepemimpinan seorang penguasa tertinggi. Di bawah seorang maha kuat dan bijaksana, pembuat undang-undang yang seragam bagi seluruh dunia, keadilan dan perdamaian akan terwujud di seluruh dunia. Munculnya ajaran ini dilatarbelakangi oleh adanya pertentangan antara kaisar dengan Paus mengenai siapa yang paling berhak dalam kekuasaan negara. Dante kagum akan cara kaisar Jerman yang berhasil memerintah Jerman dengan tertib dan aman. Salah satu keberhasilan Kaisar itu adalah kemampuannya memisahkan urusan

---

[3] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara,* .... hlm. 55

pemerintahan negara dengan urusan kerohanian, dan dia berhasil memadukan keduanya untuk tujuan perdamaian. Dante berpendapat bahwa Kaisar Jerman seharusnya menjadi raja Italia karena berhasil menundukkan imperium Roma. Undang-undang dan imperium Roma itulah yang seharusnya dijalankan demi perdamaian bangsa-bangsa di bawah kekuasaan Roma. Oleh karena itu, peperangan yang dapat membuat perpecahan dalam negara perlu dihindari dengan cara mendirikan satu imperium dunia agar tercipta ketenteraman dan kedamaian di bawah imperium tadi.[4]

3. Ajaran Kesusilaan

   Pencetus dan penganut ajaran ini adalah Plato. Menurut Plato, negara bertujuan untuk memajukan kesusilaan manusia, baik sebagai perorangan (individu) maupun sebagai makhluk social.[5] Di samping itu, tujuan dari negara adalah untuk mencapai, mempelajari, dan mengetahui cita (*idea*) yang sebenarnya. Idea yang sesungguhnya hanyalah dapat diketahui oleh ahli-ahli filsafat saja maka dari itu pimpinan negara atau pemerintahan negara sebaiknya dipegang oleh ahli-ahli filsafat.[6]

4. Ajaran Kebahagiaan

   Tujuan negara yang utama adalah memberikan manfaat yang sebesar besarnya bagi kepentingan masyarakat sehingga mereka dapat hidup tenteram dan bahagia. Menurut Aristoteles, negara itu merupakan kesatuan yang tujuannya adalah mencapai kebahagiaan. Bahkan

---

4 Mochtar Pakpahan, *Ilmu Negara dan Politik,* (Jakarta: Bumi Intitama Sejahtera, 2006), hlm. 57

5 Ramdlon Naning, *Gatra Ilmu Negara,* .... hlm. 33

6 Soehino. *Ilmu Negara,* ... hlm. 17

John Stuart dan Jeremy Bentham menekankan bahwa tujuan negara adalah mencapai *the greatest happiness of the greatest number*. Tujuan kebahagiaan itu semakin dipertegas lagi oleh Hartman seorang ahli filsafat yang menyatakan bahwa tujuan mendirikan negara tidak hanya mencapai kebesaran negara saja, melainkan juga mencapai kebahagiaan hidup bagi rakyatnya (*bonum publicum, common good, common weal*).[7]

5. Ajaran Teokrasi

   Tujuan negara ini adalah untuk mencapai penghidupan dan kehidupan aman dan tenteram dengan taat kepada Tuhan. Pemimpin negara menjalankan kekuasaan hanyalah berdasarkan kekuasaan Tuhan yang diberikan kepadanya. Penganut ajaran dan teori ini adalah Thomas Aquinas, Augustinus, dan sebagainya. Augustinus bahkan secara tegas menyebutkan bahwa tujuan negara adalah dihubungkan dengan cita-cita manusia hidup di alam kekal, yaitu sesuai yang diinginkan Tuhan.

6. Ajaran Keamanan dan Ketertiban

   Tujuan negara ini semata-mata untuk mengatur, menjaga keamanan dan ketertiban dalam negara. Negara harus dipandang sebagai alat belaka yang dibuat manusia untuk melindungi dirinya dari segala ancaman dan bahaya. Negara hanyalah sebagai penjaga malam (negara polisi). Penganut ajaran ini adalah Epicurus, Dante Alleghieri, Thomas Hobbes, dan Montesquieu.

7. Ajaran Negara Hukum

   Negara bertujuan menyelenggarakan ketertiban hukum dengan berdasarkan dan berpedoman pada hukum.

---

[7] Ramdlon Naning, *Gatra Ilmu Negara,* .... hlm. 33-34

Dalam negara hukum segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan atas hukum. Semua orang tanpa terkecuali harus tunduk pada hukum. Hanya hukumlah yang berkuasa dalam negara tersebut. Rakyat tidak boleh bertindak semaunya sendiri dan menentang hukum. Di dalam negara hukum, hak-hak rakyat dijamin sepenuhnya oleh negara, sebaliknya rakyat berkewajiban mematuhi seluruh peraturan pemerintah/negaranya. Salah satu penganut dan pendukung ajaran negara hukum adalah Immanuel Kant. Menurut Kant, tujuan negara adalah membentuk dan mempertahankan hukum. Negara haruslah menjamin kedudukan hukum dari individu-individu di dalam masyarakat. Jaminan itu meliputi kebebasan dari negara yang tidak boleh ada paksaan dari penguasa agar warga negaranya tunduk pada undang-undang yang belum disetujuinya. Selain itu, negara haruslah memperlakukan setiap warga negara sama di dalam hukum dan tidak boleh sewenang-wenang.[8]

8. Ajaran Negara Kesejahteraan (*Welfare State)*

   Tujuan negara ini adalah mewujudkan kesejahteraan umum. Dalam hal ini negara dipandang sebagai alat belaka yang dibentuk manusia untuk mencapai tujuan bersama, yakni kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.[9] Salah satu penganut ajaran negara kesejahteraan adalah Kranenburg. Menurutnya, tujuan negara bukan sekadar memelihara ketertiban hukum, melainkan juga aktif mengupayakan kesejahteraan warganya. Kesejahteraan pun meliputi berbagai bidang yang luas cakupannya

---

[8] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara,* ... hlm. 56

[9] Ramdlon Naning, *Gatra Ilmu Negara,*.... hlm. 33

sehingga selayaknya tujuan negara itu disebut secara plural: tujuan-tujuan negara. Ia juga menyatakan bahwa upaya pencapaian tujuan tujuan negara itu dilandasi oleh keadilan secara merata, seimbang. Teori kesejahteraan secara garis besar dibagi dalam dua kelompok, yaitu Aliran Liberalis Kapitalis dan Aliran Solidaritas Sosialis. Menurut aliran liberalis kapitalis, kesejahteraan akan terwujud apabila setiap individu diberikan kemerdekaan. Penganut aliran ini antara lain Adam Smith, Jeremy Bentham, dan Herbert Spencer. Menurut mereka kebahagiaan dan kesejahteraan masyarakat harus dicapai lewat persaingan bebas dan sistem liberal. Dengan sistem perekonomian yang bebas akan terbuka peluang dan kesempatan kerja yang lebih luas sehingga pendapatan rakyat bertambah dan rakyat akan sejahtera dengan sendirinya.

Sedangkan dalam aliran solidaritas sosialis, kesejahteraan akan terwujud bilamana masyarakat mempunyai pekerjaan dan penghasilan yang patut untuk kehidupannya dan dijamin hak-hak mereka oleh undang-undang. Bertolak belakang dengan sistem liberal, ajaran ini menuntut pendapatan yang merata di dalam masyarakat. Akibatnya, terjadi pengurangan dan pengekangan hak-hak pribadi. Alat-alat produksi dan distribusi menjadi miliki negara supaya terjadi pemerataan. Penganut aliran solidaritas sosialis adalah Karl Marx, Max Webber, Louis Blanc, Henry de Saint Simon dan sebagainya.[10] Dalam ilmu negara umum, tujuan negara untuk mencapai kemakmuran melahirkan tipikal negara yang berbeda, yaitu:

---

[10] *Ibid*, hlm. 36-37

a. *Polizei Staat*; tujuan negara adalah untuk mencapai kemakmuran bagi raja/negara;
b. *Formele Rechtstaat*; tujuan negara adalah mencapai kemakmuran individu;
c. *Materiele Rechtstaat;* tujuan negara adalah mencapai kemakmuran rakyat (*Social Service State* – negara kesejahteraan).

B. Fungsi Negara

Sementara itu berbicara mengenai fungsi negara, maka pemaknaan fungsi merupakan implementasi dari suatu tujuan yang ingin dicapai. Fungsinya merupakan sesuatu yang realistis dan konkret. Fungsi yang terkait dengan negara mencakup makna proses yang mewujudkan cita-cita negara. Hubungan dengan tujuan, misalnya dalam bidang industri, fungsi industri adalah memproduksi bahan-bahan yang diinginkan konsumen. Tujuan dari industri adalah untuk membuat keuntungan sebanyak mungkin. Berkaitan dengan pengertian tersebut, berikut beberapa teori tentang berfungsinya negara.

1. Teori Anarkisme

Dalam bahas Yuanani a*narkisme* dalam berarti "tanpa pemerintah". Sebagai paham yang menolak pemerintahan. Dalam makna yang lain teori yang menginginkan masyarakat tanpa Negara dan pemerintah. Penganut teori anarkisme anatar lain William Goodwin (1756-1836), Leo Tolstoy (1828-1910).

Menurut teori ini, keberadaan hukum, negara, dan pemerintahan dipandang sebagai sarana yang mengikat dan membatasi kebebasan individu. Untuk mencapai tujuan

ini, ada dua konsepsi mekanisme. Yang pertama adalah *anarkisme filosofis* untuk mencapai tujuan mengadopsi cara-cara psikologis. Metode damai berusaha meyakinkan individu tentang dasar evolusi melalui tulisan-tulisan, pertemuan, dan publisitas, melalui bentuk fisik. Kekerasan harus dihindari. Kedua, *anarkisme revolusioner*, upaya untuk mencapai tujuan *anarkisme* dengan cara yang kacau balau, dengan segala cara, termasuk kekerasan dan revolusi. Salah satu pendukung sekolah ini adalah Michael Bakunin (1814-1976).

Teori ini didasarkan pada asumsi bahwa kodrat manusia adalah baik dan biiaksana. Atas dasar paham itu kaum anarkis berpendapat, bahwa manusia tidak memerlukannegara dan pemerintah yang dilengkapi dengan alat-alat pakasaan untuk menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat. Fungsi-fungsi Negara dan pemerintahan dapat juga diselenggarakan oleh perhimpunan-perhimpunan yang dibentuk secara sukarela (*voluntary associations*), tanpa alat-alat paksaan, tanpa polisi, terutama sekali tanpa hukum dan pradilan.[11]

Dalam bentuk yang ekstrim aliran anarkis revolusioner dikenal sebagai aliran "*nihilisme*", yaitu suatu gerakan yang timbul di Rusia tahun 1860, yang memungkiri segala nilai-nilai moral dan etik, yang menolak idea-idea dan ukuran-ukuran yang konvensional.[12]

2. Teori Individualisme

Teori individualisme atau doktrin *laissez-faire* meyakini bahwa fungsi negara adalah memelihara dan memelihara keamanan dan ketertiban individu dan masyarakat. Untuk

---

[11] F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik,* (Bandung: Bina Cipta, 1995), hlm.45
[12] Samidjo, *Ilmu Negar,* .... hlm. 230

menjamin keamanan dan ketertiban, negara bertindak sebagai "penjaga malam", Negara *Policie* (*polizei staat*). Fungsi negara terbatas pada pengaturan kepentingan umum dan tidak dapat memasuki wilayah hak individu. Konsep individualis bangsa ini adalah tunas dari bentuk pemerintahan liberal, dan kekuasaan pemerintah dan bangsa tidak dapat mencapai kebebasan hidup dan kepemilikan pribadi.

Liberalism adalah suatu ideologi yang berdasarkan pada paham individulisme, yaitu suatu paham yang menitikberat pada kebebasan perseorangan. Dalam bidang ekonomi, liberalism menghendaki persaingan bebas, tanpa campur tangan pemerintah. Ekonomi loberalisme biasa disebut *kapitalisme*. Kapotelisme menciptakan suatu kemajuan yang pesat dalam bidang ekonomi, tetapi berakhir menimbulkan ketimpangan antara pemilik midal dan buruh. Yang kaya semakin kaya, yang miskin semakin kesulitan hidup. Kaum kapitalisme melakukan ekspansi keluar negeri menyebabkan timbulnya *imperalisme* (penugasan) dan *kolonialisme* (penjajahan) atas Negara-negara lain.[13]

Beberapa argument kaum liberalisme, antara lain; *pertama*, dasar etis, bahwa tujuan hidup manusia adalah perkembangan harmonis dari seluruh kemampuannya. Karena itu setiap individu harus diberi peluang membangun kreatifitas seluas mungkin supaya dengan kebebasannya itu bisa mewujudkan tujuan itu. Campur tangan penguasa atau pemerintah dianggap melumpuhkan aktivitas individu. *Kedua*, dasar ekonomis, setiap individu berhak untuk memenuhi lepetingannya sendiri, untuk mencapai kemakmuran dan kebahagiaan masingmasing. Fungsi Negara harus ditujukan kearah terciptanya suasana yang memugkinkan setiap individu dapat bersaing dengan bebas

[13] *Ibid*; lihat juga F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik, ...* hlm. 166.

yang berarti pula akan tercapainya masyarakat yang makmur. *Ketiga*, dasar alami, asumsi pertumbuhan biologis pada hewan dan organisme lain didasarkan pada hukum "*survival of the fittest*". Sebagaimana hukum binatang, masyarakat yang manusiawi ini dapat membuka jalan bagi kemaslahatan masyarakat, menyingkirkan orang-orang yang lemah fisik, miskin dan cacat serta menjadi sehat jasmani dan rohani. Salah satu pendukung teori individualis adalah Charles E. Meliam. Bukunya *"Systematic Politics"* (1945).

3. Teori Sindikalisme

Sindikalisme berasal dari Prancis "*syndicat*" yang berarti "serikat kerja". Sindikalisme sebagai gerakan politik dimulai di Prancis pada tahun 1890, ketika "*syndicalisme revolusioner*" sebagai gerakan politik buruh mampu mempengaruhi dan menguasai gerakan serikat pekerja Prancis. Pada tahun 1906, Konggres Buruh Prancis di Amiens (program buruh) mnerima doktrin-doktrin sindikalisme itu sebagai landasan doktriner dari gerakan-gerakan serikat buruh di Prancis.[14]

Doktrin sindikalisme mengajarkan bahwa pekerja memainkan peran utama dalam berfungsinya negara, bukan negara. Doktrin sindikalisme juga mengajarkan bahwa tidak diperlukan suatu bangsa untuk mewujudkan cita-cita sosialisme. Perampasan semua alat produksi oleh kaum borjuis adalah keinginan Sindikalis, negara tidak mengontrol semua alat produksi, tetapi serikat pekerja. Serikat buruhlah yang dapat menggantikan peran negara dalam menjalankan fungsi kesejahteraan dan keamanan. Teori ini dikenal sebagai sosialisme serikat (*trade union socilsm*)".

---

[14] Samidjo, *Ilmu Negar,* .... hlm. 234

Doktrin sindikalisme menginginkan pula pengahapusan negara dan seluruh tujuan dan fungsi dari negara, maka dalam hal itu sindikalisme menyerupai anarkisme dan disebut *anarcho-sindikalisme*. Anarcho-sindikalisme menyetujui asas-asas anarkisme. Serta mengemukakan peranan serikat-serikat sekerja sebagai pengganti dan ahli waris Negara. Pengikut-pengikut sindikalisme antara lain ialah George Sorel, Legardelle, Herve, Berth dan Griffuelhes di Prancis, Malesta di Itali, De Leon, .V.D Haywood di Amerika Serikat, Duruti, di Spanyol, dsn Conolly di Irlandia.[15]

4. Teori Fascisme

Istilah "*fascisme*" berasal dari kata "*fascio*" yang berarti kelompok atau golongan. Semua *Fascis* menyebut diri mereka *fascio di combattimento*, ini berarti unit tempur. Kata fascio kemudian digunakan oleh Mussolini untuk melambangkan gerakan front atau pergerakan barisan tempur.

Fasisme adalah ideologi yang sangat menentang demokrasi dan kebebasan manusia. Pemahaman ini didasarkan pada asumsi bahwa ada negara-negara "istimewa" di dunia yang harus memimpin negara lain. Kepala negara harus dipegang oleh Fuhrer di semua kekuasaan ("*Fuhrer*" di Jerman, "II *Duece*" di Italia). Di bidang politik internasional, fasisme mengejar politik agresi dan ekspansi. Ciri khas gerakan *fasisme* adalah bahwa ia mewakili doktrin bangsa organik, yang mempersamakan dengan makhluk hidup dengan lingkup hidup dan kehendaknya sendiri, terlepas dari kewarganegaraan.

Keyakinan lain dalam *facisme* adalah bahwa kontrol negara atas semua alat produksi dibenarkan dan tidak menyadari atau mengenal batasan fungsi yang dilakukan oleh negara.

---

[15] F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, ... hlm. 169

Facisme sebagai gerakan politik yang efektif dan berpengaruh pada tahun 1922-1943 di Italia dan gerakan nasional sosialisme (Nazi) di Jerman di bawah pimpinan Adolf Hitler, Italia di bawah Bennito Musolini, dan Spanyol di bawah Franco.[16]

5. Teori Fungsi Negara Menurut Lloyd Vernon Ballard

Menurut L.V. Ballard, fungsi Negara adalah menciptakan syarat-syarat dan perhubungan-perhubungan yang memuaskan dan konstruktif bagi semua warga Negara. Ballard menerapkan fungsi Negara dalam beberapa kategori, antara lain:

a. *Social conservation*, daripada nilai-nilai sosial yang sangat penting bagi suatu tertib politik dan social. Misalnya, mempergiat tata tertib intern dengan jalan menyelesaikan pertikaian-pertikaian antar warga Negara.
b. *Social control,* yaitu mendamaikan, menyesuaikan dan mengkoordinir sikap kelompok-kelompok yang berselisih atau bersaing. Misalnya prtahanan terhadap agresi ekstern, penyelenggaraan keadilan social dan lain-lain.
c. Fungsi-fungsi *social improvement*, yaitu perluasan-perluasan bidang hidup dari segenap kelompok. Termasuk dalam kategori ini antara lain bidang pengajaran dan pendidikan umum, memajukan kesenian, mengadakan penyelidikan-penyelidikan ilmiah dan *research*.[17]

---

[16] Samidjo, *Ilmu Negara,* .... hlm. 235.
[17] *Ibid,* hlm. 243



BAB VI

UNSUR-UNSUR NEGARA

Untuk mengetahui hal-hal apa sajakah yang diperlukan bagi terbentuknya negara, maka diperlukan elemen-elemen (unsur-unsur). Unsur unsur negara adalah bagian yang menjadikan negara itu ada. Untuk mengetahui unsur-unsur negara ada tiga sudut pandangan, yaitu: (1) Unsur-unsur negara secara klasik; (2) Unsur-unsur negara secara yuridis; dan (3) Unsur-unsur negara secara sosiologis. Dan satu unsur deklaratif.[1] Terdapat beberapa pandangan mengenai unsur-unsur pembentuk negara, yang mana unsur-unsur itu sangat dibutuhkan sehingga organisasi kemasyarakatan dapat dikatakan sebagai suatu negara. Berikut adalah unsur-unsur pembentuk negara dari beberapa sudut pandang:

A. Unsur-Unsur Negara Secara Klasik

1. Wilayah

   Unsur wilayah secara historis merupakan unsur yang primer dan utama adanya suatu Negara.[2] Hal yang

---

[1] Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), hlm. 34

[2] Padmo Wahjono, *Ilmu Negara*,....hlm. 209

dimaksud wilayah disini adalah wilayah tertentu (*a defined territory*). Wilayah tertentu adalah batas wilayah dimana kekuasaan negara itu berlaku.[3] Unsur wilayah haruslah dipersyaratkan, antara lain tidak ada kekuasaan lain dari kekuasaan negara yang bersangkutan atau dengan perkataan lain kekuasaan tersebut harus secara efektif diakui di seluruh wilayah negara yang bersangkutan. Adapun wilayah suatu negara itu dapat dibagi menjadi tiga, yaitu:

a. Wilayah darat;
b. Wilayah laut;
c. Wilayah udara.

Mengenai batas wilayah suatu negara, orang tidak dapat melihatnya dalam Undang-Undang Dasar, melainkan merupakan ketentuan dalam perjanjian antara dua negara atau lebih yang berkepentingan dan biasanya merupakan negara tetangga. Perjanjian batas wilayah antar dua negara disebut dengan perjanjian bilateral. Apabila perjanjian tersebut dilakukan oleh lebih dari dua negara maka disebut dengan perjanjian multilateral. Penyebutan kata-kata wilayah di dalam Undang-Undang Dasar tidak memiliki arti yuridis sama sekali. Oleh karena penentuan wilayah tidak bisa ditentukan secara sepihak. Penentuan dalam Undang-Undang Dasar hanya suatu peringatan saja bahwa negara memiliki wilayah yang berbatas.

Jellinek berpendapat unsur wilayah dapat pula dipandang dari segi negatif dan positif. Wilayah dari segi positif adalah setiap orang yang berada di atas wilayah tertentu itu tunduk kepada penguasanya.

---

[3] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, ...* hlm. 29

Sementara itu, wilayah dari segi negatif pengertiannya tidak ada organisasi kekuasaan lain yang berpengaruh di atas wilayah tertentu itu. Kecuali dalam hal:

a. Adanya perjanjian tertentu (kondorminium).
b. Susunan negara serikat.
c. Negara protektorat dimana negara yang lemah menyerahkan kekuasaan tertentu (urusan luar negeri dan pertahanan) kepada negara yang kuat.
d. Negara yang kalah berperang (occupation).[4]

Mengenai wilayah ini di samping pandangan yang sifatnya tradisional ada pula pandangan yang lebih modern, yaitu wilayah yang dimaksud merupakan lebensrtum (ruang hidup suatu negara). Teori ini termasuk pengetahuan tentang geopolitik, di samping chnopolitik, ekopolitik, dan kraftpolitik. Dari segi hukum, wilayah merupakan wilayah hukum, yang dapat berupa wilayah ruang, wilayah orang, dan wilayah soal/bidang.[5]

2. Rakyat

Hal yang dimaksud dengan rakyat adalah sekumpulan manusia dari kedua jenis kelamin yang hidup bersama sehingga merupakan masyarakat, meskipun mereka ini mungkin berasal dari keturunan, kepercayaan, dan kulit yang berlainan.[6] Pendek kata rakyat diartikan sebagai kumpulan orang yang hidup di suatu tempat. Istilah lain yang kerap muncul adalah rumpun (ras), bangsa (natie), dan suku yang erat pengertiannya rakyat. Rumpun (ras) adalah kumpulan orang yang mempunyai ciri-ciri

---

4 Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*... hlm. 76-77
5 C.S.T. Kansil, dan Christine S.T Kansil, *Ilmu Negara*,... hlm. 24-25
6 Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, ... hlm. 18

jasmaniah yang sama (warna kulit rambut, bentuk muka, dan lain-lain). Suku adalah orang yang berkesamaan dalam kebudayaan. Sementara itu, bangsa (natie) adalah rakyat yang sudah berkesadaran membentuk negara.[7]

Apabila dilihat secara orang per orang maka disebut sebagai warga negara. Mulanya untuk menentukan masuk tidaknya seseorang dalam rakyat digunakan asas keturunan (*ius sanguinis*), yaitu asas dimana seseorang menjadi rakyat berdasarkan keturunan. Misalnya, seorang disebut rakyat Indonesia apabila dilahirkan dari orang tua yang merupakan rakyat/warga negara Indonesia. Dalam perkembangannya sejak wilayah negara itu didatangi oleh orang-orang dari negara lain dan mempunyai nenek moyang yang lain pula dan mereka ini bertempat tinggal dan tunduk di bawah kekuasaan negara itu maka faktor tempat tinggal bersama itu juga menentukan pula masuk tidaknya seseorang dalam rakyat negara tersebut. Misalnya, seseorang dapat disebut rakyat Indonesia apabila ia dilahirkan di Indonesia. Masuk tidaknya seseorang dalam rakyat berdasarkan tempat kelahiran disebut dengan *ius soli*.[8]

3. Pemerintah yang berdaulat

Sebagai unsur yang ketiga, pemerintah merupakan badan negara dalam menyelenggarakan segala kepentingan rakyatnya dan merupakan alat dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Sementara itu, fungsinya disebut dengan pemerintahan. Menurut Lauterpacht, pemerintah merupakan syarat terpenting untuk adanya suatu negara.

---

7 Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*... hlm. 77

8 *Ibid,* hlm. 38

Jika pemerintah tersebut ternyata secara hukum atau secara faktanya menjadi negara boneka atau negara satelit dari suatu negara lainnya maka negara tersebut tidak dapat digolongkan sebagai Negara.[9]

Menurut Miriam Budiardjo, pemerintah adalah organisasi yang berwenang untuk merumuskan dan melaksanakan keputusan-keputusan yang mengikat bagi seluruh penduduk di dalam wilayahnya. Keputusan keputusan itu antara lain berbentuk undang-undang dan peraturan lain. Dalam hal ini pemerintah bertindak atas nama negara dan menyelenggarakan kekuasaan dari negara.[10]

Istilah pemerintah menurut Utrecht diklasifikasikan dalam 3 (tiga) pengertian yang berbeda, yaitu:[11]

a. Sebagai gabungan seluruh badan kenegaraan yang berkuasa memerintah, dalam arti kata luas. Jadi, termasuk seluruh badan kenegaraan yang bertugas menyelenggarakan kesejahteraan umum, yakni badan yang bertugas membuat peraturan perundang-undangan, badan yang bertugas menjalankan peraturan perundang-undangan, dan badan yang bertugas mengawasi cara peraturan perundang-undangan tersebut dijalankan. Dengan demikian, badan badan tersebut meliputi legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

9 Huala Adolf, *Aspek-Aspek Negara dalam Hukum Internasional*, Cetakan Kedua. (Jakarta: RajaGrasindo Persada, 1996), hlm. 4-5

10 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*....., hlm. 56

11 M. Solly Lubis, *Ilmu Negara,*...., hlm. 35

b. Pengertian pemerintah tersebut di atas dalam bahasa Belanda disebut *"overhead"*, *"gouvernement"*, dalam bahasa Inggris "*government*" atau "*authorities*", yang biasa disebut dalam istilah Indonesia sekarang "Penguasa". Pengertian ini sangatlah luas dibandingkan pengertian pemerintah yang akan dibahas di bawah ini.

c. Pemerintah sebagai gabungan badan kenegaraan tertinggi yang berkuasa memerintah di wilayah suatu negara, misalnya: Raja, Presiden, Yang Dipertuan Agung.

d. Pemerintah dalam arti kepala negara (Presiden) bersama-sama dengan menteri-menterinya, yang berarti organ eksekutif, yang biasa disebut dengan dewan menteri atau kabinet.

Dalam berbagai pustaka pemerintah dibagi dalam dua pengertian yang berbeda, yakni pemerintah dalam arti luas dan pemerintah dalam arti sempit. Dalam arti luas, pemerintah mencakup semua kekuasaan yang meliputi seluruh fungsi negara. Apabila merujuk pada ajaran Montesquieu, meliputi keseluruhan lembaga negara yang menjalankan kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif.

Ketiga lembaga tersebut merupakan unsur-unsur kekuasaan negara. Dalam arti sempit, pemerintahan kerap kali dipahami sebagai aktivitas dari lembaga kekuasaan eksekutif. Termasuk dalam pengertian ini adalah keseluruhan unsur-unsur yang tercakup di dalam pengertian lembaga eksekutif tersebut misalnya: kepala

pemerintahan, menteri-menteri departemen-departemen, pemerintah daerah, dinas-dinas daerah dan unit-unit kerja pemerintahan lainnya.

Pemerintah atau penguasa adalah *Gaetanomosca*, yang artinya suatu kelompok tertentu dari masyarakat itu yang menguasai mereka. Kelompok ini disebut dengan *Ruling Class*.[12]

Sebagai salah satu unsur negara, keberadaan pemerintah haruslah diakui oleh rakyatnya. Karena pada hakikatnya pemerintah adalah pembawa suara rakyat sehingga pemerintah dapat berdiri dengan stabil.[13]

Kedaulatan adalah kekuasaan yang tertinggi, yaitu kekuasaan yang tidak berada di bawah kekuasaan yang lain. Pemerintah yang berdaulat berarti:

a. Ke dalam, pemerintah tersebut ditaati oleh rakyatnya, dapat melaksanakan *recthsorde* (ketertiban hukum) dalam negara sehingga kesejahteraan rakyat terjamin;
b. Ke luar, pemerintah negara tersebut mampu mempertahankan kemerdekaannya terhadap serangan dari pihak lain.

4. Pengakuan dari negara lain

Unsur ini bukan merupakan syarat mutlak bagi adanya suatu negara, karena unsur ini bukan merupakan unsur pembentuk bagi badan negara, melainkan hanya bersifat menerangkan saja tentang adanya negara. Jadi hanya deklaratif, bukan konstitutif. Tanpa pengakuan dari negara lain suatu negara tetap dapat berdiri. Meskipun, bukan

[12] Padmo Wahjono, *Ilmu Negara,*....hlm. 134
[13] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara,* .... hlm. 32

merupakan unsur pembentuk, namun diperlukan sebagai pernyataan dalam tata hubungan internasional. Alasannya karena dalam tata hubungan internasional diperlukan kemampuan melakukan hubungan dengan negara.

Mengapa *Montevideo Convention* mensyaratkan kemampuan melakukan hubungan dengan Negara lain? Negara dalam konsep *Montevideo Convention* adalah negara sebagai subjek hukum internasional. Untuk menjadi subjek hukum internasional, pemerintah negara yang bersangkutan harus mempunyai kemampuan melakukan hubungan internasional dengan negara lain. Apakah negara dimaksud hanya sebatas negara merdeka? Negara yang belum merdeka, seperti negara dominion, negara mandat, atau negara di bawah perwalian termasuk pengertian negara sebagai subjek hukum internasional. Walaupun masih terbatas, negara-negara tersebut memiliki kemampuan dan dapat melakukan hubungan dengan negara lain.[14] Dengan kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain maka eksistensi suatu negara akan diakui.

Lebih lanjut pengakuan dari negara lain ada 3 macam, di antaranya:[15]

a. Pengakuan *de facto* (sementara)

Hal yang dimaksud dengan pengakuan de facto adalah pengakuan yang bersifat sementara terhadap munculnya atau terbentuknya suatu Negara baru. Diberikannya pengakuan *de facto* yang bersifat

---

[14] Manan, Bagir. *Hukum Kewarganegaraan Menurut UU Nomor Tahun 2006*. (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 2

[15] Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*... hlm. 46-47

sementara karena masih dalam penelitian apakah prosedurnya melalui hukum atau tidak. Pengakuan *de facto* ini dapat meningkat menjadi pengakuan *de jure* apabila prosedur munculnya negara baru itu melalui prosedur hukum yang sebenarnya.

b. Pengakuan *de jure*

Hal yang dimaksud dengan pengakuan *de jure* adalah pengakuan seluas luasnya dan bersifat tetap terhadap muncul dan timbulnya suatu negara baru. Pemberian pengakuan *de jure* ini haruslah berdasarkan hukum

c. Pengakuan atas Pemerintahan *de facto*

Hal yang dimaksud dengan pengakuan terhadap pemerintahan *de facto* adalah suatu pengakuan hanya terhadap pemerintahan dari suatu negara. Jadi, yang diakui adalah pemerintahannya saja, sedangkan wilayahnya tidak diakui.

B. Unsur-Unsur Negara Secara Yuridis

Unsur-unsur ini dikemukakan oleh Logemann yang terdiri dari:[16]

1. *Gebiedsleer* (wilayah hukum), Wilayah hukum disini meliputi darat, laut, udara, serta orang dan batas wewenangnya.
2. *Peroonsleer* (subjek hukum), Unsur subjek hukum daripada negara adalah pemerintahan yang berdaulat.
3. *De leer van de rechtsbetrekking* (hubungan hukum), Maksudnya adalah hubungan hukum antara penguasa

[16] Nomensen Sinamo, *Ilmu Negara*. (Jakarta: Permata Aksara, 2011), hlm. 13-14

dan dikuasai termasuk hubungan hukum ke luar dengan negara lainnya secara internasional.

C. Unsur-Unsur Negara Secara Sosiologis

Unsur-unsur ini dikemukakan oleh Rudolf Kjellin yang melanjutkan ajaran Ratzel dalam bukunya *Der Staat Als Lebensform*. Menurutnya unsur-unsur negara adalah:[17]

1. Faktor sosial yang meliputi:
   a. Unsur masyarakat.
   b. Unsur ekonomis.
   c. Unsur kultural.
2. Faktor Alam yang meliputi:
   a. Unsur wilayah.
   b. Unsur bangsa.

D. Unsur Negara Menurut Konsep Hukum Internasional

Berdasarkan Konvensi Montevideo pada tahun 1933, yang merupakan Konvensi Hukum Internasional, bahwa negara harus mempunyai empat unsur konsititutif, antara lain adalah:

1. Harus ada penghuni (rakyat, penduduk, warga Negara) atau bangsa (*staatvolk*)
2. Harus ada wilayah atau lingkungan kekuasaan
3. Harus ada kekuasaan tertinggi (penguasa yang berdaulat) atau pemerintahan yang berdaulat

---

[17] Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*.... hlm. 81-82

4. Kesanggupan berhubungan dengan negara-negara lain.[18]

Menurut Lessa Francis Lawrence Oppenheim dan Hersch Lauterpacht, bahwa yang merupakan unsur negara berdasarkan pandangan hukum Internasional adalah sebagai berikut:

1. Rakyat
2. Daerah
3. Pemerintah
4. Kemerdekaan
5. Pengakuan dari negara lain
6. Kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain.

Pemaknaan pemerintahan tidaklah sama dengan pemerintah. Pemerintah adalah suatu badan pengurus atau badan pimpinan yang mengurus atau memimpin negara. Pemerintah dapat diartikan secara luas dan sempit. Pemerintah dalam arti luas adalah keseluruhan dari badan pengurus negara dengan seluruh organisasi, bagian-bagiannya dan pejabat-pejabatnya yang menjalankan tugas negara dari pusat sampai ke pelosok daerah. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit adalah suatu badan pimpinan yang terdiri dari seseorang atau beberapa orang yang mempunyai peranan pimpinan dan menentukan dalam pelaksanaan tugas negara. Dengan kata lain, pemerintah dalam arti sempit adalah kepala negara dengan para menteri (kabinet).

Dalam sudut pandang hukum internasional, pengakuan negara lain sangat penting bagi negara beru karena adanya akibat-akibat hukum, diantaranya:

---

[18] Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*,... hlm. 75

1. Negara baru dapat diterima secara penuh sebagai anggota dalam pergaulan antar bangsa;
2. Negara baru dapat melakukan hubungan internasional atau dapat melaksanakan hubungan kerja sama dengan negara lain; dan
3. Negara baru dapat dikatakan sebagai subjek hukum internasional.

Pengakuan dari negara lain dapat dibedakan menjadi dua, yaitu pengakuan *de facto* (fakta) dan pengakuan *de jure* (hukum). Pengakuan *de facto* adalah pengakuan yang diberikan oleh suatu negara kepada negara lain yang telah memenuhi unsur-unsur negaranya. Sedangkan pengakuan *de jure* adalah pengakuan terhadap suatu negara secara resmi berdasarkan hukum dengan segala konsekuensi atau pengakuan secara internasional. Kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain dianggap sebagai unsur negara karena jika suatu negara mampu melakukan hubungan dengan negara lain, maka negara itu akan terlihat atau dikenal oleh negara lain. Sehingga negara tersebut akan mempunyai eksistensi sebagai suatu negara yang benar-benar telah berdiri di mata dunia internasional. Berikut adalah beberapa kemampuan menjalin hubungan dengan negara lain:

1. Mempertanggungjawabkan tindakan-tindakan pejabatnya terhadap negara lain
2. Kemampuan dan kesediaan untuk menaati hukum internasional
3. Keabsahan berdirinya negara itu dalam hukum internasional

4. Kemampuan untuk menentukan nasib sendiri negara yang bersangkutan.

Untuk lebih jelasnya, unsur-unsur pembentuk negara yang dilihat dari berbagai sudut pandang ke dalam sebuah tabel sebagai berikut:

Tabel 1
Unsur-unsur pembentuk negara yang dilihat dari berbagai sudut pandang

Klasik	Yuridis	Sosiologis	Konsep Hukum Internasional
Wilayah tertentu	Wilayah	Rakyat	Rakyat
Rakyat	Rakyat	Ekonomis	Daerah
Pemerintahan yang berdaulat	Pemerintah yang berdaulat	Kultur/ budaya	Pemerintah
	Hubungan hukum	Wilayah	Kemerdekaan
		Bangsa	Pengakuan dari negara lain
			Kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain

Kalau kita perhatikan tabek di atas, maka dari sudut pandang klasik, unsur-unsur pembentuk negara hanya ada 3, yaitu wilayah, rakyat, dan pemerintah yang berdaulat. Dalam pandangan ini, unsur-unsur pokok pembentuk negara telah masuk di dalamnya. Dari pandangan yuridis dapat dilihat dengan adanya hubungan hukum yang merupakan hasil dari

pengakuan negara lain. Dalam konsep hukum internasional, terdapat unsur-unsur tambahan pembentuk negara, yaitu kemampuan untuk mengadakan hubungan dengan negara lain. Yang paling berbeda dari sudut pandang lainnya adalah dilihat dari segi sosiologis yang menempatkan ekonomis, kultur/budaya, dan bangsa sebagai unsur pembentuk negara. Dalam sudut pandang klasik, yuridis, dan konsep hukum internasional, bangsa ditempatkan sebagai bagian dari rakyat dan bukannya berdiri sendiri seperti unsur pembentuk negara yang disebutkan dalam pandangan sosiologis.



BAB VII

TEORI-TEORI ASAL MULA NEGARA

Mengenai asal mula negara yang dimaksud bukanlah asal mula atau terbentuknya suatu negara yang kongkret seperti asal mula negara Indonesia, Amerika Serikat atau sebagainya. Asal mula negara yang dimaksud adalah asal mula atau terbentuknya atau terjadinya hal atau sesuatu yang dinamakan negara, negara dalam pengertiannya yang umum, abstrak, dan universal saja. Jadi, tegasnya hal yang dinamakan negara itu adanya hanya dalam pikiran, dalam angan-angan, artinya kita memikirkan adanya sesuatu, sesuatu itu kemudian kita angkat ke alam pikir kita, dan disinilah kita membayangkan adanya hal yang dinamakan negara itu.[1] Terjadinya suatu negara pada umumnya dapat dilihat dari 3 pendekatan, yakni pendekatan teoritis, proses pertumbuhannya, dan pendekatan faktual.

Pendekatan teoritis adalah tentang asal mula terbentuknya suatu negara berdasarkan pandangan para ahli tanpa mencari bukti-bukti sejarah yang mendukung. Berdasar pendekatan teoritis, asal mula negara terbagi dalam beberapa teori yaitu:[2]

---

1 Soehino. *Ilmu Negara,.....* hlm. 7

2 C.S.T. Kansil, dan Christine S.T Kansil, *Ilmu Negara, ...* hlm. 49

A. Teori Kenyataan

Timbulnya suatu negara adalah soal kenyataan. Apabila pada suatu ketika telah terpenuhi unsur-unsur negara (daerah, rakyat, dan pemerintah yang berdaulat) maka pada saat itu juga negara itu sudah menjadi suatu kenyataan.

B. Teori Ketuhanan

Timbulnya suatu negara adalah atas kehendak Tuhan. Segala sesuatu tidak akan terjadi apabila Tuhan tidak memperkenankannya. Kalimat-kalimat yang berikut menunjuk ke arah teori ini: "Atas berkat rahmat Tuhan Yang Maha Esa (*by the grace of God*)". Munculnya paham yang mengemukakan bahwa negara itu berasal dari Tuhan, karena orang pada waktu itu meyakini bahwa Tuhanlah Maha Pencipta langit dan bumi serta segala isinya berasal dari Tuhan Yang Maha Esa. Tidak ada satupun kekuasaan di bumi ini yang tidak berasal dari pada-Nya. Demikian juga suatu negara tidak akan terbentuk tampak kehendak dan campur tangan dari Tuhan. Karena itu, kekuasaan yang ada pada negara berasal dari anugerah Tuhan, yang dianugerahkan dan diamanatkan kepada pemerintah. Berdasar alam pikiran inilah, maka raja-raja pada zaman purbakala sampai abad pertengahan tetap dipandang rakyat sebagai wakil Tuhan atau bayang-bayang Allah di muka bumi. Menurut aliran teokrasi ini asal-usul raja-raja yang memerintah adalah penjelmaan dari dewa-dewa, misalnya Raja Iskandar Dzulkarnaen dinyatakan sebagai putera Zeus Ammon, Mikaado di Jepang sebagai turunan dewa Matahari. Maka dengan demikian, diterima sajalah bahwa kekuasaan itu dipindahkan oleh Tuhan atau dewa-dewa. Beberapa penganut dan yang memperkuat pendapat teori teokratik antara lain:

1. Marin Luther

   Martin luther berpendapat bahwa pangeran di seluruh dunia ini merupakan Tuhan.

2. Sir Robert Filmer

   Dalam patriarchanya tertulis "Adam adalah raja pertama di dunia ini, maka raja selanjutnya dianggap sebagai ahli warisnya".

3. Santo Augustinus

   Kedudukan gereja yang dipimpin Sri Paus lebih tinggi dari kedudukan negara yang dipimpin oleh raja karena paus merupakan wakil dari Tuhan. Augustinus membagi ada dua macam negara, yaitu: Civitate Dei (Kerajaan Tuhan) dan Civitate Diabolis/ Terrana (Kerajaan Setan) yang ada di dunia fana.

4. Thomas Aquinas

   Negara merupakan lembaga alamiah yang lahir karena kebutuhan social manusia, sebagai lembaga yang bertujuan menjamin ketertiban dan kehidupan masyarakat serta penyelenggara kepentingan umum, negara merupakan penjelmaan yang tidak sempurna. Kedudukan raja dan Sri Paus sama tinggi, keduanya merupakan wakil Tuhan yang masing masing mempunyai tugas berlainan yaitu raja mempunyai tugas di bidang keduniawian yaitu mengusahakan agar rakyatnya hidup bahagia dan sejahtera di dalam negara, sedangkan Paus mempunyai tugas dibidang kerohanian yaitu membimbing rakyatnya agar kelak dapat hidup bahagia di akhirat.

C. Teori Perjanjian dan Para Pengkritiknya

Timbulnya suatu negara karena perjanjian yang diadakan antara orang yang tadinya hidup bebas merdeka, terlepas satu sama lain tanpa ikatan kenegaraan. Perjanjian ini diadakan supaya kepentingan bersama dapat terpelihara dan terjamin. Perjanjian ini disebut sebagai perjanjian masyarakat (*Contract Social* menurut ajaran Rousseau). Perjanjian yang dimaksud juga bisa terjadi antara pemerintah dari negara penjajah dengan rakyat daerah jajahan misalnya kemerdekaan Filipina pada tahun 1946 dan India pada tahun 1947. Pencetus dari teori perjanjian adalah Thomas Hobbes yang berpendapat bahwa negara yang dibuat berdasarkan perjanjian masyarakat itu harus berbentuk kerajaan (*monarchie*), John Locke yang menghendaki bentuk kerajaan konstitusional dan Jean Jaques Rousseau yang menghendaki organisasi negara itu berdasarkan kedaulatan rakyat. Ketiga tokoh tersebut berpendapat bahwa asal-usul negara karena adanya perjanjian masyarakat.

Teori perjanjian masyarakat yang dikemukakan oleh ketiga sarjana tersebut mendapat kritikan tajam dari sarjana lainnya. Adapun para sarjana yang menentang teori ini antara lain:

1. David Hume

   Ia menolak doktrin *social contract* (perjanjian kemasyarakatan). Menurut Hume, *the state of nature is only a creation of the imaginatio*n. Maksudnya adalah keadaan alam bebas itu adalah semata-mata kreasi imaginasi (khayalan). Menurut Hume yang benar ialah bahan masyarakat itu didirikan atas dorongan naluri seksual. Dorongan seksual itu ada 3 tahap:

a. Tahap I: naluri seksual dikendalikan oleh spontan;
b. Tahap II: naluri seksual disokong oleh kebiasaan;
c. Tahap III: timbul keinsyafan perlunya bermasyarakat.

Dasar terbentuknya masyarakat menurut Hume adalah keluarga. Lingkungan keluarga itu makin lama makin besar maka diperlukan adanya pemerintah untuk mengendalikan egoisme anggota-anggotanya. Pemerintahan itu tidak terbentuk atas dasar perjanjian tetapi tumbuh dengan jalan kekerasan.[3]

2. Utreht

Utreht merupakan salah satu sarjana yang menolak adanya teori perjanjian sebagai asal mula negara. Negara terjadinya bukanlah karena suatu perjanjian yang dilakukan dengan sengaja pada suatu rapat raksasa, tetapi karena proses yang ada dalam suatu bangsa. Apabila dalam masyarakat bangsa ada ikatan sosial yang lebih kuat maka masyarakat bangsa itu akan mengenal suatu organisasi yang disebut Negara.[4]

3. Nasroen

Menurutnya ada persamaan pendapatnya dengan teori perjanjian masyarakat, yakni bahwa asal mula negara itu adalah kemauan bersama dari orang-orang yang bersangkutan. Perbedaannya adalah selain mengenai pangkal permulaan (sebelum adanya negara), saatnya serta tempat lahirnya negara, juga berpendapat mengenai asal negara yang tidaklah abstrak, melainkan sebagai suatu kenyataan. Negara itu adalah hasil usaha manusia dalam

---

[3] I Dewa Gede Atmadja*, Ilmu Negara: Sejarah, Konsep Negara, dan Kajian Kenegaraan*.... hlm. 31

[4] *Ibid*

menyusun dan menghadapi soal hidup dan pergaulan hidupnya. Negara itu lahir dalam masyarakat yang langsung ada sebelum negara itu ada. Pendapat M. Nasroen mengenai asal mula negara adalah sebagai berikut.[5]

a. Asal mula negara itu adalah kemauan bersama dari rakyat dalam negara tersebut.
b. Tempat timbulnya kemauan bersama itu sebagai asal mula Negara ialah suatu pergaulan hidup yang terdapat sebelum negara itu lahir atau ada.
c. Saat lahir dan adanya negara itu adalah suatu soal yang gaib yang tidak dapat dipastikan dan dijamin dari semula, tetapi dapat ditentukan sesudah adanya sesuatu negara.
d. Manusia yang mengadakan negara itu adalah manusia biasa, yakni manusia yang sesungguhnya terdapat dalam kenyataan.

D. Teori Penaklukan.

Negara itu timbul karena kelompok manusia menaklukkan daerah dan kelompok manusia lainnya. Negara terbentuk dari penaklukan dan pendudukan. Dengan penaklukan dari suatu kelompok yang lebih kuat atas kelompok yang lebih rendah dimulailah proses pembentukan negara. Negara merupakan resultante positif dari sengketa dan penaklukan. Agar kelompok dan daerah itu tetap dapat dikuasai, dibentuklah suatu organisasi yang berupa negara.

---

[5] *Ibid*, hlm. 32

E. Teori pertumbuhan atau perkembangannya, yaitu:[6]

Terkait teori pertumbuhan atau perkembangan, maka ada dua teori diantaranya; teori terjadinya negara secara primer dan terjadinya negara secara skunder. Uraian untuk teori-teori ini adalah sebagai berikut:

1. Terjadinya negara secara primer (*Primaire Staats Wording*)

   Yang dimaksud dengan terjadinya negara secara primer adalah teori yang membahas tentang terjadinya negara yang tidak dihubungkan dengan negara yang telah ada sebelumnya. Terjadinya negara secara primer dimulai dari masyarakat yang paling sederhana kemudian berevolusi ke tingkat yang lebih maju. Menurut teori ini perkembangan negara secara primer melalui 5 (lima) phase:

   a. *Phase Ghenootshap* (*Genoossenschaft*)

      Fase ini merupakan pengelompokan dari orang-orang yang menggabungkan dirinya untuk kepentingan bersama, dan disandarkan pada persamaan. Dalam fase ini belum terjadi negara atau belum dirasa perlu adanya *gezag* (wibawa) dari penguasa. Hal yang diperlukan dalam fase Ghenootshap ini adalah kelompoknya. Mereka menyadari bahwa mereka mempunyai kepentingan yang sama dan kepemimpinan disini dipilih secara Primus Inter Pares atau yang terkemuka di antara yang sama.

   b. *Phase Reich* (Rijk)

      Fase ini dapat dilihat pada negara di abad menengah atau abad pertengahan. Negara dalam fase ini

---

[6] Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*...... hlm. 44-47

terjadinya didasarkan atas hak milik. Disini terjadi penggabungan diri dari kelompok-kelompok yang telah sadar akan hak milik atas tanah hingga muncul Tuan yang berkuasa atas tanah dan orang-orang yang menyewa tanah sehingga timbul sistem feodalisme. Jadi, yang penting pada masa ini adalah unsur wilayah. Pada bentuk ini tak ada lagi keseimbangan antara anggota masyarakat di dalam kelompok itu sehingga kita jumpai persaingan di antara sesama mereka. Keadaan yang demikian oleh para sarjana disebutnya sebagai fase Rijk atau Rich.

c. *Phase Staat*

   Pada fase ini masyarakat telah sadar dari tidak bernegara menjadi bernegara dan mereka telah sadar bahwa mereka berada pada satu kelompok. Jadi, yang penting pada masa ini adalah bahwa ketiga unsur daripada negara yaitu bangsa, wilayah, dan pemerintahan yang berdaulat sudah terpenuhi.

d. *Phase Democratische Natie*

   Fase ini merupakan perkembangan lebih lanjut daripada phase staat, dimana democratische natie ini terbentuk atas dasar kesadaran demokrasi nasional, kesadaran akan adanya kedaulatan di tangan rakyat.

e. *Phase Dictatuur* (Dictatum)

   Mengenai phase dictatuur ini timbul 2 pendapat, yaitu:

   1) Menurut Sarjana Jerman, mereka berpendapat bahwa bentuk dictatuur ini merupakan perkembangan lebih lanjut daripada Demokratische Natie.

2) Menurut Sarjana lainnya, mereka berpendapat bahwa dictatuur ini bukanlah merupakan perkembangan lebih lanjut daripada *Demokratische Natie* tetapi merupakan variasi atau penyelewengan daripada *Demokratische Natie*.

2. Terjadinya negara secara sekunder (*Secundaire Staats Wording*)

   Hal yang dimaksud dengan terjadinya negara secara sekunder adalah teori yang membahas tentang terjadinya negara yang dihubungkan dengan negara-negara yang telah ada sebelumnya. Namun, karena adanya revolusi, intervensi, dan penaklukan, timbul negara yang menggantikan negara yang telah ada tersebut. Kenyataannya terjadinya negara secara sekunder tidak dapat dipungkiri meskipun cara terbentuknya kadang tidak sah menurut hukum. Jadi, yang penting dalam pembahasan terjadinya negara sekunder ini adalah masalah pengakuan atau erkening. Mengenai masalah pengakuan atau erkening ini ada 3 macam sebagai berikut:

   a. Pengakuan *de facto* (sementara).

      Hal yang dimaksud dengan pengakuan de facto adalah pengakuan yang bersifat sementara terhadap munculnya atau terbentuknya suatu negara baru karena kenyataannya negara baru itu memang ada, namun apakah prosedurnya melalui hukum, hal ini masih dalam penelitian hingga akibatnya pengakuan yang diberikan adalah bersifat sementara. Pengakuan de facto dapat meningkat kepada pengakuan de jure apabila prosedur munculnya negara baru itu melalui prosedur hukum yang sebenarnya.

b. Pengakuan *de jure* (Pengakuan Yuridis)

Hal yang dimaksud dengan pengakuan de jure adalah pengakuan yang seluas-luasnya dan bersifat tetap terhadap munculnya atau timbulnya atau terbentuknya suatu negara karena terbentuknya negara baru adalah berdasarkan yuridis atau berdasarkan hukum.

c. Pengakuan atas pemerintahan *de facto*

Pengakuan atas pemerintahan de facto ini diciptakan oleh seorang sarjana Belanda yang bernama Van Haller pada saat proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia. Hal yang dimaksudkan dengan pengakuan terhadap pemerintahan *de facto* adalah suatu pengakuan hanya terhadap pemerintahan daripada suatu negara. Jadi, yang diakui hanya terhadap pemerintahan, sedangkan terhadap wilayahnya tidak diakui. Unsur-unsur adanya negara adalah pemerintahan, wilayah, dan rakyat. Jadi, kalau hanya pemerintahan saja yang ada maka itu bukanlah merupakan negara karena tidak ada unsur-unsurnya.

F. Teori Faktual

Hal yang terakhir adalah pendekatan faktual, yaitu berdasarkan kenyataan yang sungguh terjadi (sudah menjadi pengalaman sejarah). Berdasar pendekatan faktual, asal mula negara terjadi karena:

1. *Occupation* (Pendudukan)

Hal ini terjadi ketika suatu wilayah yang tidak bertuan dan tidak dikuasai kemudian diduduki dan dikuasai oleh suku, kelompok tertentu. Contoh: Liberia yang

diduduki oleh budak-budak Negro dimerdekakan pada tahun 1847.

2. *Fuse* (Peleburan)

   Fusi merupakan gabungan dua negara atau lebih. Hal ini terjadi ketika negara-negara kecil yang mendiami suatu wilayah mengadakan perjanjian untuk saling melebur menjadi negara baru. Contoh: terbentuknya federasi negara Jerman pada tahun 1871, yaitu Jerman Barat-Jerman Timur.

3. *Cessie* (Penyerahan)

   Hal ini terjadi ketika suatu wilayah diserahkan kepada negara lain berdasarkan suatu perjanjian tertentu. Contoh: Wilayah Sleeswijk diserahkan oleh Austria kepada Prusia (Jerman) karena ada perjanjian bahwa negara yang kalah perang harus memberikan negara yang dikuasainya kepada negara yang menang. Austria adalah salah satu negara yang kalah dalam Perang Dunia I.

4. *Accession* (Penaikan)

   Hal ini terjadi ketika suatu wilayah terbentuk akibat penaikan lumpur sungai atau timbul dari dasar laut atau delta. Kemudian, wilayah tersebut dihuni oleh sekelompok orang sehingga terbentuklah negara. Contoh wilayah negara Mesir terbentuk dari delta sungai Nil.

5. *Annexation* (Pencaplokan)

   Suatu bangsa berdiri di suatu wilayah yang dikuasai (dicaplok) oleh bangsa lain tanpa reaksi berarti. Contoh: Ketika pembentukan Negara Israel, pada

tahun 1948 wilayahnya banyak mencaplok daerah Palestina, Suriah, Yordania, dan Mesir.

6. *Proclamation* (Proklamasi)

   Hal ini terjadi karena ketika penduduk pribumi dari suatu wilayah yang diduduki oleh bangsa lain mengadakan perjuangan (perlawanan) sehingga berhasil merebut wilayahnya kembali, dan menyatakan kemerdekaannya. Contoh: Negara Indonesia yang merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945 dari penjajahan Belanda dan Jepang.

7. *Innovation* (Pembentukan baru)

   Munculnya suatu negara baru diatas wilayah suatu negara yang pecah karena suatu hal yang kemudian lenyap. Contoh: Negara Columbia yang pecah dan lenyap kemudian di wilayah tersebut muncul negara baru, yaitu Venezuela dan Columbia baru.

8. *Separatische* (Pemisahan)

   Suatu wilayah negara yang memisahkan diri dari negara yang semula menguasainya kemudian mengatakan kemerdekaannya. Contoh: Pada tahun 1939, Belgia memisahkan diri dari Belanda dan menyatakan kemerdekaannya.

I Gede Pantja Astawa membedakan teori asal mula negara ke dalam delapan phase atau delapan zaman, yaitu:

1. zaman Yunani kuno
2. zaman Romawi kuno
3. zaman abad pertengahan
4. zaman Renaissance
5. zaman berkembangnya hukum alam

6. zaman berkembangnya teori kekuatan
7. zaman berkembangnya teori positivism Kelsen
8. zaman berkembangnya teori modern.[7]

Sedangkan menurut C.S.T Kansil, asal mula terjadinya negara ada empat macam teori, yaitu:

1. teori Kenyataan,
2. teori Ketuhanan (Teokrasi),
3. teori Perjanjian, dan
4. teori Penaklukan. [8]

---

[7] Nomensen Sinamo, *Ilmu Negara*.... hlm. 36
[8] C.S.T. Kansil, dan Christine S.T Kansil, *Ilmu Negara*, ...hlm. 134



BAB VIII

BENTUK NEGARA DAN PEMERINTAHAN

A. BENTUK NEGARA

Negara adalah insititusi yang dibentuk oleh kumpulan orang-orang yang hidup dalam wilayah tertentu dengan tujuan sama yang terikat dan taat terhadap perundang-undangan serta memiliki pemerintahan sendiri. Negara dibentuk atas dasar kesepakatan bersama yang bertujuan untuk mengatur kehidupan anggotanya dalam memperoleh hidup dan memenuhi kebutuhan mereka. Untuk mengatur bagaimana anggota masyarakat dalam menjalankan aktivitasnya sebagai warga negara, negara memberikan batasan-batasan dalam wujud aturan dan hukum. Dan setiap negara memiliki bentuk-bentuk tersendiri.

Mengkaji bagaimana bentuk negara tidak terlepas dari sejarah terbentuknya bangsa dan negara bersangkutan. Oleh karena itu, mengenai masalah bentuk negara, hal ini merupakan pembicaraan mengenai dalam formasi apa organisasi negara itu terwujud ke dalam masyarakat. Kalau dilihat berdasarkan teori kenegaraan pembahasan masalah ini merupakan batas antara peninjauan secara sosiologis dan yuridis. Dalam tinjauan segi sosiologis, melihat bangunan negara sebagai satu kebulatan

(*ganzeit*) maka pembahasannya adalah mengenai bentuk negara. Sedangkan kalau dari segi yuridis, melihat bangunan negara dalam struktur atau isi, maka pembahasannya mengenai sistem pemerintahan.

Para sarjana dalam memberi pengertian bentuk negara dan bentuk pemerintahan tidak adanya sebuah kesepakatan. Misalnya, beberapa dari sarjana menyebutkan bahwa bentuk negara adalah kerajaan dan republik, sementara beberapa sarjana yang lain mengatakan bahwa bentuk negara adalah negara kesatuan atau negara federal. Bahkan, ada yang memberi arti sama antara bentuk negara dengan bentuk pemerintahan. Menurut Miriam Budiardjo, bahwa pemisahan itu dilaksanakan secara horisontal dan vertikal. Pemisahan kekuasaan secara horisontal kekuasaan dibagi menurut fungsinya yaitu legislatif, eksekutif, dan yudisial. Sementara itu, pemisahan kekuasaan secara vertikal tercermin dalam pembagian kekuasaan berdasarkan tingkat atau hubungan antar-tingkatan pemerintahan. Dalam konteks pemisahan kekuasaan secara vertikal itulah maka perbincangan mengenai bentuk negara menemukan relevansinya.[1] Jimly

Asshiddiqie, membagi bentuk Negara dalam tiga jenis yaitu bentuk Negara kesatuan, (*unitary state, eenheidsstaat*), bentuk Negara serikat (*federal, bonds-staat*) dan bentuk konfederasi (*confederation, staten-bond*).[2] Ramlan Surbakti dan Edie Toet Hendratno menyebutkan bahwa bentuk Negara susunan Negara dibagi menjadi dua, yaitu kesatuan (*unitaris*) dan federasi (negara serikat).[3]

---

[1] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik….*, hlm 56

[2] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 59

[3] Ramlan Surbakti, Memahami Ilmui politik, cet. 7 (Jakarta: Grasindo,

Menurut Soehino, apabila ditinjau dari segi susunannya, maka akan ditemukan dua jenis bentuk susunan Negara, yaitu sebagai berikut:

1. Negara yang bersusun tunggal, yang disebut dengan Negara kesatuan
2. Negara yang bersusun jamak, yang disebut Negara federasi.[4]

Sebagaimana telah dikatakan oleh para ahli, bahwa telah menjadi fakta yang diterima secara umum bahwa untuk membentuk negara merdeka, setidaknya harus dipenuhi tiga syarat, yaitu adanya wilayah, adanya penduduk yang tetap, dan pemerintahan yang berdaulat. Sedangkan dari segi hukum, berdasarkan realitas, hakikat negara merupakan hasil kesepakatan sosial, oleh karena itu keberadaan negara dapat dibenarkan karena telah disepakati bahwa tujuannya adalah untuk membentuk pemerintahan. Negara adalah organisasi masyarakat untuk mengatur hidup berdampingan. Untuk mencapai tujuan bersama tersebut disusunlah suatu keputusan pemerintah sebagai sarana untuk melaksanakan misi Negara. Pertanyaan selanjutnya adalah apa bentuk negara dan bentuk pemerintahan itu? Berikut adalah penjelasan dari masing-masing tanggapan.

Bentuk negara berkaitan dengan dasar negara, susunan atau organisasi negara secara keseluruhan, yaitu mengenai struktur negara yang meliputi segenap unsur-unsurnya, seperti konsep kekuasaan dan usnur wilayah. Dalam konsep kekuasaan bahwa negara sebagai organisasi atau lembaga kekuasaan dapat

---

2010), hlm. 216 lihat juga Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme,* (Jakarta: Graha Ilmu, dan Universitas Pancasila Press, 2009), hlm. 44

[4] Soehino. *Ilmu Negara,.....* hlm. 224

dibagi menjadi dua macam, *pertama*, secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan negara menurut tingkatannya dan dalam hal ini yang dimaksud adalah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan. Carl J. Friedrich memakai istilah pembagian kekuasaan secara teritorial. Dari pembagian ini, maka dengan jelas dapat dijumpai beberapa perbandingan antara negara kesatuan, Negara federal, serta gabungan negara atau konfederasi. *Kedua*, pembagian kekuasaan negara secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsi-fungsinya.[5]

Bentuk negara adalah susunan atau organisasi secara keseluruhan mengenai struktur negara yang meliputi segenap unsur negara (daerah atau penduduk pemerintahan), atau dengan kata lain bahwa bentuk negara itu membicarakan tentang dasar negara, susunan dan tata tertib suatu negara berhubung dengan organ tertinggi dalam suatu negara tersebut serta kedudukannya masing-masing organ tersebut dalam kekuasaan Negara.[6]

Dari perspektif regional, dapat disimpulkan bahwa berdasarkan sifat dan hubungan erat antara negara dengan wilayahnya sendiri maupun dengan wilayah negara lain, dimungkinkan untuk membedakan berbagai jenis negara. dalam teori bentuk negara terbagi menjadi tiga bentuk anatara lain: negara kesatuan, negara federal dan negara konfederasi. Dalam bentuk negara kesatuan, kekuasaan terpusat pada pemerintahan pusat, tetapi dapat saja pemerintah pusat memberikan sebagian kekuasaan kepada pemerintah daerah melalui otonomi. Pada bentuk negara federal, kekuasaanya di bagi pada negara-negara

5 Deddy Ismatulah dan Asep A. Sahid Gatara, *Ilmu Negara dalam Multi Perspktif*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2007), hlm. 111-112

6 C.S.T. Kansil, S.H dan Christine S. T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2003), hlm. 66

bagian yang pada awalnya sepakat membentuk pemerintahan pusat yang disebut federal. Sedang bentuk negara konfederasi merupakan negara gabungan (perserikatan) yang merupakan bentuk perkembangan dari bentuk negara Federal.[7] Untuk lebih jelasnya tentang ke tiga bentuk negara ini, maka di bawah ini diuraikan bentuk-bentuk negara tersebut:

1. Negara Kesatuan (*unitarisme*) atau *Eenheidstaat*

Negara kesatuan menyebutkan bahwa negara kesatuan ialah suatu negara yang merdeka dan berdaulat, di mana dalam negara kesatuan hanya ada satu negara yang berkuasa yaitu satu pemerintah (pusat) yang mengatur seuruh daerah.[8] Sehingga tidak ada istilah negara dalam negara.

Menurut C.F. Strong, sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiardjo, bahwa negara kesatuan adalah bentuk negara yang wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional atau pusat. Kekuasaan terletak pada tangan pemerintahan pusat dan tidak ada pada pemerintahan daerah. Pemerintahan pusat memiliki wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada pemerintah daerah berdasarkan hak otonom, tetapi pada tahap terakhir, kekuasaan tertinggi tetap berada di tangan pemerintahan pusat. Jadi, kedaulatannya, baik ke dalam maupun ke luar, sepenuhnya terletak pada pemerintahan pusat.[9]

Soehino memberikan defines atau penjelasan mengenai negara kesatuan adalah sebagai berikut:

---

[7] Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara,* (Depok: Rajawali Pers, 2018), hlm. 54

[8] Samidjo, *Ilmu Negara*,.... hlm. 161.

[9] Deddy Ismatulah dan Asep A. Sahid Gatara, *Ilmu Negara dalam Multi Perspektif*, ... hlm. 112

> "Negara kesatuan itu adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri dari atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintah dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah."[10]

Negara kesatuan adalah negara tunggal, negara yang terdiri dari satu negara, tidak peduli seberapa besar atau kecil, secara internal dan eksternal adalah negara tunggal, bersatu dan berpusat tunggal (*mono-sentris*). Negara kesatuan dapat berbentuk:

a. Negara kesatuan dengan *sistem sentralisasi*, dimana semua pekerjaan atau kebijakan ditangani dan diatur oleh peraturan perundang-undangan pemerintah pusat. Sementara pemerintah daerah (Pemda) tidak memiliki kekuasaan untuk mengurus daerahnya sendiri, pemerintah daerah (Pemda) menerima atau melaksanakannya.
b. Negara kesatuan dengan *sistem desentralisasi (gedecentraliseerde eenheidsstaat)*, daerah berhak mengatur rumah tangganya (otonomi daerah), termasuk pengelolaan penuh pendapatan pokok daerah (PAD) dan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) atas prakarsa sendiri. . Dengan kata lain, daerah otonom ini disebut daerah otonom atau *swantantra*.

[10] Soehino. *Ilmu Negara,.....* hlm. 224

Berdasarkan dua sistem negara kesatuan yang berbeda di atas, akan tetapi negara kesatuan pada hakikatnya tidaklah terbagi atau dalam arti lainnya kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi. Karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain, selain badan legislatif pusat. Walaupun ada kewenangan bagi daerah, tidak berarti bahwa daerah tersebut berdaulat karena pengawasan dan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak di pemerintah pusat.

Pada abad XVII maupun abad XVIII kekuasaan para penguasa masih bersifat absolut. Kekuasaan absolut ini dilaksankan dengan menerapkan asas sentralisasi (urusan pemerintah milik pemerintah pusat) dan asas konsentrasi (segala kekuasaan serta urusan pemerintahan dilaksanakan sendiri oleh pemerintah piusat). Seiring dengan perkembangan zaman yang diikuti dengan perkembangan pesat yang terjadi dalam suatu negara, diantaranya semakin luasnya wilayah, urusan pemerintah semakin kompleks, dan warga negara semakin banyak dan hetrogen, maka diberbagai negara menerapkan atau melaksanakan asas dekonsentrasi (pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabatnya di daerah) dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan di daerah.[11]

Lebih lanjut, dalam perkembangannya di beberapa negara juga telah menerapkan asas desentralisasi (penyerahan urusan dari pemerintah pusat ke daerah otonomi) untuk menjadi urusan rumah daerah otonom. Pelaksanaan asas desentralisasi inilah yang kemudian melahirkan daerah-daerah otonom. Daerah-daerah otonom ini dapat mengatur rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Negara kesatuan sebagai mana disebutkan oleh M. solly Lubis Adalah:

[11] *Ibid*. hlm. 224-225

"Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya delegasi atau pelimpahan kekuasaan pada pemerintah daerah (*local government)*. Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintah local (*local government)* sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eeheid*) dan pemegang tertinggi di negara itu adalah pemerintah pusat".[12]

Pada saat sekarang ini suatu negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk:

a. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi

b. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi.[13]

Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, maka segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pusat. Sedangkan negara kesatuan dalam sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang kemudian melahirkan atau dibentuknya daerah-daerah otonom.

Kalau kita melihat sistem sentralisasi, system ini memiliki beberapa kebaikan. Diantaranya adalah sebagai berikut:

a. Sentralisasi meletakkan dasar kesatuan politik masyarakat (*de politieke eenheid van de gameenschap*)

---

[12] M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintah daerah*, (Bandung: Alumni, 1989), hlm. 8

[13] Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*,.... hlm. 46

b. Sentralisasi dapat merupakan alat untuk memperkokoh perasaan persatuan (perasaan setia kawan) (*versterking van het saamhorigheidsgevoel*)
c. Sentralisasi mendorong kesatuan dalam pelaksanaan hukum (*de eenheid van rechtsbedeling*)
d. Sentralisasi membawa kepada penggalangan kekuatan (*bundeling van krachten*)
e. Dalam keadaan tertentu, sentralisasi dapat lebih efisiensi.[14]

Oleh karena itu, dalam negara kesatuan, kekuasaan yang sebenarnya tetap berada dalam genggaman pemerintah pusat dan tidak dibagi-bagi. Dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat walaupun dengan sistem sentralisasi.[15]

Sistem pelaksanaan pemerintahan negara di dalam negara kesatuan dapat dilaksanakan dengan cara desentralisasi maupun sentralisasi. Adapun sifat-sifat yang terdapat di dalam negara kesatuan adalah:

a. Kedaulatan negara mencakup ke dalam dan keluar yang ditangani oleh pemerintah pusat.
b. Negara hanya mempunyai satu undang-undang dasar, satu kepala negara, satu dewan menteri dan satu dewan perwakilan rakyat.

---

[14] Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 38

[15] Hariyanto, *Hukum Kelembagaan Negara, Teori dan Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia,* (Yogyakarta: Pustaka Ilmu, 2022), hlm. 38

c. Hanya ada satu kebijakan yang menyangkut persoalan politik, luar negeri, sosial budaya, serta pertahanan dan keamanan.[16]

2. Negara Serikat atau Federasi

Federasi berasal dari kata latin *foedus* yang berarti persetujuan atau persetujuan. Negara Serikat atau konfederasi adalah negara yang terdiri dari beberapa negara bagian yang masing-masing tidak berdaulat. Kedaulatan berada pada aliansi atau gabungan dari bangsa-bangsa bagian tersebut. Negara-negara bagian memiliki hak untuk membentuk dan memiliki konstitusi mereka sendiri, kepala negara mereka, dewan perwakilan mereka dan kabinet menteri mereka sendiri. Ini berarti bahwa "kekuasaan asli" tetap ada berada pada negara bagian. Sedangkan dalam urusan luar negeri, perang dan keuangan sepenuhnya menjadi tanggung jawab pemerintah federal atau negara federal.

Dalam bentuk negara federal, setiap negara bagian bebas bertindak ke dalam, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar negara federal. Tindakan luar negeri, terutama hubungan dengan negara lain, hanya dapat dilakukan melalui atau oleh pemerintah federal. Contoh negara federal adalah Amerika Serikat dan Malaysia. Sedangkan kalau dilihat dari majelis di bentuk negara dalam bangunan negara federal, maka majelisnya terdiri dari anggota senat dan DPR. Seperti di negara Amerika yang terdiri dari Senat dan DPR yang pembentukan kedua majelis tersebut melalui pemilihan umum.[17]

---

[16] Yusa Djuyandi, *Pengantar Imu Politik,* Cet. 3, (Depok: RajaGrafindo Persada, 2018), hlm. 112

[17] *Ibid*,.... hlm. 39

Federasi ditandai tiga ciri khas, yaitu:

a. Adanya supremasi konstitusi federal;
b. Adanya pemencaran kekuasaan (*distribution of powers*) antara negara federal dengan negara bagian;
c. Adanya suatu kekuasaan tertinggi yang bertugas menyelesaikan sengketa-sengketa yang mungkin timbul antara negara federal dengan Negara bagian.[18]

Dalam mewujudkan negara federasi, menurut C.F Strong di dalam bukunya yang berjudul "*Modern Political Institution*", diperlukan adanya dua syarat, antara lain:

a. Harus ada semacam perasaan nasional (*a sense of nationality*) diantara anggota-anggota kesatuan-kesatuan politik yang hendak berfederasi tersebut.
b. Harus ada keinginan dari anggota-anggota kesatuan-kesatuan politik itu akan persatuan (*union*) dan bukan kesatuan (*unity*) karena apabila anggota-anggota itu menginginkan kesatuan, maka buka federasi yang dibentuk, melainkan negara kesatuan.

Negara federal pada awalnya berasal dari negara yang berdiri sendiri dan memiliki kedaulatan sendiri. Akan tetapi karena adanya kepentingan tertentu seperti ekonomi, politik dan sebagainya mereka membentuk suaatu ikatan kerja sama yang efektif. Ikatan kerja sama tersebut yang kemudiaan disebut negara federasi yang kemudian memiliki Undang-Undang Dasar dan pemerintahan pusat atau pemerintah gabungan atau pemerintah federasi.[19]

---

[18] Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme,….* hlm. 166

[19] Soehino. *Ilmu Negara,…..* hlm. 226

Selain itu, menurut K.C. Wheare, sebagaimana disebutkan dalam bukunya yang berjudul "*Federal Government*", mengatakan bahwa prinsip negara federal ialah bahwa kekuasaan dibagi sedemikian rupa sehingga pemerintah federal dan pemerintah negara bagian dalam bidang-bidang tertentu bebas satu sama lain. Misalnya soal hubungan luar negeri dan soal pencetak uang, pemerintah federal sama sekali bebas dari campur tangan dari pemerintah negara bagian; sedangkan soal pendidikan, kebudayaan, kesehatan, dan sebagainya, pemerintah negara bagian bebas campurr tangan dari pemerintah federal.[20]

Sementara itu, Miriam Budiardjo yang mengutip pendapat dari R. Kranenbung, secara umum membedakan negara federal dengan negara kesatuan, terlibih lagi kalau ditinjau dari segi hukum positif (*positief rechtelijk*), yaitu:

a. Negara bagian suatu federal memiliki *pouvoir constituent*, yakni wewenang membentuk undang-undang dasar sendiri serta wewenang mengatur bentuk organisasi sendiri dalam rangka batas-batas konstitusi negara federal, sedangkan dalam negara kesatuan, organisasi negara bagian, (yaitu pemerintah daerah) secara garis besarnya telah ditetapkan oleh pembentuk undang-undang pusat;
b. Dalam negara federal, wewenang membentuk undang-undang pusat untuk mengatur hal-hal tertentu terperinci satu persatu dalam konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan, wewenang membentuk undang-undang pusat ditetapkan dalam satu rumusan umum dan wewenang membentuk

[20] *Ibid*, hlm. 115

undang-undang rendah (lokal) bergantung pada badan pembentuk undang-undang pusat itu.[21]

Meskipun negara-negara bagian dalam negara serikat juga tidak mempunyai kedaulatan sebagaimana pemerintahan pusat (federal), akan tetapi kekuasaan asli tetap berada pada negara bagian karena berhubungan langsung dengan rakyatnya. Bentuk negara serikat (federal) ini mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

a. Tiap negara bagian berstatus tidak berdaulat, tetapi kekuasaan asli tetap berada pada negara bagian.
b. Kepala negara dipilih oleh rakyat dan bertanggung jawab kepada rakyat.
c. Pemerintah pusat memperoleh kedaulatan dari negara-negara bagian untuk urusan keluar dan sebagian ke dalam.
d. Setiap negara bagian berwenang membuat UUD sendiri selama tidak bertentangan dengan pemerintah pusat.
e. Kepala negara mempunyai hak veto (pembatalan keputusan) atau usulan undang-undang ataupun kebijakan yang diajukan oleh parlemen (senat dan konggres).[22]

3. Konfederasi atau *Statenbond*

Konfederasi atau serikat negara adalah gabungan (perserikatan) dapat diartikan sebagai bentuk perkembangan selanjutnya dari bentuk negara Federal. Negara ini dibentuk sebagai perserikatan antara negara-negara atau gabungan

[21] *Ibid*, hlm. 114
[22] Yusa Djuyandi, *Pengantar Imu Politik,*....hlm. 113

beberapa negara untuk membuat sebuah sistem kehidupan bersama yang lebih besar lagi. Unsur pembentuknya bukan lagi koloni atau kelompok-kelompok masyarakat akan tetapi negara dalam pengertiannya yang harfiah. Sehing dapat dikatakan bahwa Negara Konfederasi adalah negara yang berbentuk negara. Dalam hukum internasional, negara konfederasi tidak diakui sebagai negara berdaulat, karena negara-negara yang membentuknya telah memiliki kedudukan internasional sebagai negara berdaulat sebelumnya.

Konfederasi negara atau (*Confederation of States*) adalah konfederasi dari beberapa negara, dan setiap negara yang menjadi anggota konfederasi biasanya mempertahankan kedaulatan independen penuh. Serikat ini didirikan karena adanya kesamaan tujuan dan kepentingan, atau karena dinamika sosial politik global. Tanpa tujuan ini, kepentingan pemerintah federal sebagai obligasi pemerintah akan hilang. Oleh karena itu, kepentingan negara dikembangkan dalam bentuk perjanjian (*a treaty or treaty*) yang ditandatangani oleh para anggota federasi, yang pengelolaannya diserahkan kepada badan federasi yang dibentuk secara bersama-sama oleh perjanjian tersebut. Pembentukan koalisi tidak membentuk negara berdaulat baru.

Menurut Georg Jellinek, perbedaan antara negara serikat (federasi) dan konfederasi terletak pada *faktor kedaulatan*. Apabila kedaulatan itu pada negara federal, jadi yang memegang kedaulatan adalah negara federal, maka negara federal itu dinamakan "*Negara Serikat*". Sedangkan kalau kedaulatan itu masih tetap ada pada Negara-negara bagian, maka Negara federal itu dinamakan "*Perserikatan Negara*".[23]

---

[23] Samidjo, *Ilmu Negara*, ... hlm. 173

Dalam bentu konfederasi sebagai disebutkan di atas, dapat berupa:

a. *Negara Uni*. Negara Uni merupaka bentuk negara gabungan antaar dua atau beberapa negara merdeka dan berdaulat penuh yang mempunyai kepala negara atau parlemen bersama. Sehingga dua negara dikepalai oleh satu kepala negara. Contoh Negara Uni *Austria-Hongaria* yang berlangsung sampai tahun 1918 (*Uni Riil*). Dan Uni *Belanda Luxemburg* antara tahun 1839-1890 (*Uni Personil*). *Uni riil*, yaitu dua negara yang berdasarkan perjanjian atau traktat mengadakan suatu ikatan yang dikepalai oleh seorang kepala Negara/raja membentuk suatu alat perlengkapan Uni untuk mengatur kepentingan bersama. *Uni Personil*, yaitu dua negara yang kebetulan mempunyai seorang kepala Negara atau raja yang sama sebagai kepala negara, sedangkan segala urusan baik dalam negeri maupun luar negeri di urus sendiri oleh negara peserta. Adapun contoh negara uni memiliki parlemen bersama adalah *Uni Eropa*.[24]

b. *Protektorat,* ialah suatu negara yang berada di bawah perlindungan negara lain yang lebih kuat. Negara di bawah perlindungan bukan merupakan gabungan negara karena diantara negara yang bergabung, ada yang .merupakan negara yang tidak atau belum sepenuhnya merdeka dan berdaulat. Sehingga *protektorat* bukan merupakan subyek hukum internasional. Contohnya adalah Tunisia, Maroko,

---

[24] Deddy Ismatulah dan Asep A. Sahid Gatara, *Ilmu Negara dalam Multi Perspektif*, ... hlm. 115

indo Cina sebelum merdeka, merupakan protektorat Prancis. Protektorat yang dianggap subyek hukum internasional disebut protektrat internasional, seperti Mesir, protektorat dari Turki (1917), Zanzibar, protektorat dari Inggris (1890), Albania, protektorat dari Italia (1936).

c. *Perserikata Bangsa-Bangsa*. Kejadian Perang dunia I (1914-1918) merupakan salah satu faktor yang mengintensifir usaha-usaha dalam pembentukan organisasi dunia yang meliputi semua negara yang ada di permukaan bumi ini. Pada tanggal 18 Juni 1920 dibentuklah Liga Bangsa-Bangsa (LBB) yang terdiri dari negara-negara yang merdeka dan berdaulat. Liga Bangsa-Bangsa merupakan hasil postif dari perang dunia pertama. Alasan utama pembentukannya ialah kewajiban negara-negara peserta untuk tidak mengadakan perang. Akan tetapi Liga Bangsa-Bangsa ini tidak berhasil mencapai tujuan, karena dikhianati anggota-anggotanya sendiri seperti Italia dan Jerman yang terang-terangan melakukan politik agresinya.

d. *Commonwealth,* yaitu gabungan negara-negara yang merdeka dan berdaulat penuh yang merupakan bekas negara dari jajahan Inggris. Negara-negara yang bergabung dalam *commonwealth* tidaklah semua dari bekas jajahan Inggris, karena keanggotaan *commonwealth* bersifat sukarela.[25]

Sementara itu¸ kehadiran Perserikatan Bangsa-Bangsa merupakan hasil positif dari Perang Dunia Kedua. Perserikatan Bangsa-Bangsa yang didirikan pada tanggal 26 Juni 1945 di kota

[25] F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, ... hlm. 177

San Francisco. Dengan kantor pusatnya yang terletak di New York. Perserikatan Bangsa-Bangsa merupakan uji coba kedua dalam mendirikan organisasi global dalam upaya menjaga perdamaian dengan menghindari perang dan memperkuat hubungan antar bangsa. Berdasarkan piagam PBB (*charter of the united nation*) dalam pasal I menyebutkan maksud dan tujuan organisasi ini. Maksud dan tujuannya antara lain adalah:

a. Memelihara perdamaian dan keamanan dunia;
b. Mengadakan hubungan persahabatan antar bangsa-bangsa;
c. Mengadakan kerja sama internasional dan menyelesaikan masalah-masalah ekonomi, sosial, kebudayaan, kemanusiaan, tanpa perbedaan suku, ras, jenis kelamin, bahasa atau agama.

Dalam konfederasi, negara-negara yang berdaulat membentuk sebuah perjanjian atau persekutuan yang kemudian dilembagakan ke dalam sebuah organisasi pemerintahan kolektif, perangkat yang digunakan oleh organisasi ini adalah konggres. Sehingga konfederasi dapat terus berlangsung atau bubar sesuai dengan kesepakatan bersama anggota-anggotanya, akan tetapi seiring dengan perubahan zaman hanya beberapa negara konfederasi yang hingga saat ini masih tetap berjalan dan selebihnya banyak yang terpecah.

Tabel 2
Perbedaan bentuk negara federasi dan konfederasi

No.	Negara Federasi	Konfederasi
1	Kedaulatan ada pada pusat	Kedaulatan ada pada negara anggota (bagian)

No.	Negara Federasi	Konfederasi
2	Terdapat pembagian atau pelimpahan wewenang antara pusat dan negara bagian	Tidak ada pelimpahan wewenang, sebab masing-masing negara bagian mempunyai wewenang
3	Keputusan pemerintah federal mengikat warga negara bagian	Keputusan pemerintah konfederasi tidak mengikat warga negara bagian
4	Meskipun negara bagian memiliki UUD, namun tidak boleh bertentangan dengan pemerintah pusat (federal)	Negara bagian mempunyai konstitusi sendiri

B. BENTUK PEMERINTAHAN

Berbicara mengenai negara tidak bisa dilepaskan dari adanya peranan pemerintah yang menjalankan roda pemerintahan dalam rangka mencapai tujuan negara. Sebagai mana dalam unsur-unsur negara yang menyebutkan bahwa unsur pemerintahan yang berdaulat sangat penting keberadaannya, tanpa pemerintahan maka tidak akan terbentuk pula sebuah negara. Pemerintahan dalam arti sempit hanya meliputi lembaga eksekutif yang mengurus pelaksanaan pada pemerintahan, sedangkan pemerintahan dalam arti luas selain lembaga eksekutif juga terdapat di dalamnya lembaga legislatif dan yudikatif.

Seorang sarjana yang pertama-tama mengadakan pembahasan yang mendalam dan sistematis tentang bentuk-bentuk pemerintahan adalah Plato. Menurut Plato bahwa klasifikasi tentang bentuk pemerintahan adalah sebagai

berikut: Bentuk pemerintahan yang paling baik ialah kerajaan (*monarki*) dan bentuk *dispotisme*. Depotisme adalah bentuk pemerintahan dimana suatu orang memerintah, tanpa undang-undang, tapa peraturan menurut kehendak dan kesukaannya atau pemerintahanyang didasarkan atas kewenang-wenangan. Sedangkan bentuk yang terjelek atau merosot (*degenerate form*) dari kerajaan ialah *tirani*. Di antara kerajaan sebagai bentuk ideal dan tirani bentuk meorostnya, terdapat *aristokrasi* dengan bentuk merosotnya *oligarki*, dan kemudian *demokrasi* dengan bentuk merosotnya *mobokrasi* (bentuk pemerintahan dimana rakyat "jembel" memegang tampuk pemerintahan).[26]

Bentuk pemerintahan yang berbeda-beda terkategorikan ke dalam *monarki, oligarki,* dan *demokrasi* merupakan bentuk pemerintahan dilihat dari perspektif jumlah orang yang memerintah untuk menyelenggarakan kepentingan bersama dalam Negara. Apabila pemerintahan terletak di tangan "satu" orang disebut *monarki*. Monarki berasal dari kata *mono* yang berarti satu dan *archein* yang berarti memerintah. Jika suatu pemerintahan terletak di beberpa orang, pemerintahan itu disebt *oligarki* (*oligio-archein,* beberapa orang memerintah). Oligarki adalah bentuk pemerintahan yang kekuasaan negara terletak di tangan beberapa atau sejumlah orang yang memerintah, mungkin juga bentuk yang terjadi adalah aristokrasi. Namun demikian, aristokrasi berbeda dengan oligarki. *Aristokrasi* adalah Negara yang diperintah dan dipimpin di tangan sejumlah kecil dari rakyat yang merupakan orang-orang terbaik (*filosof*) dan mereka menjalankan kekuasaan itu untuk kepentingan "semua orang".[27] Sementara itu, jika kekuasaan pemerintaha

---

[26] *Ibid,* hlm. 185

[27] M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintah daerah*, ...hlm. 59

terletak di tangan rakyat bersama-sama, pemerintahan itu disebut *demokrasi*.[28]

Montesqieu membagi bentuk pemerintahan ke dalam tiga bentuk pokok, yaitu: 1) bentuk republik; 2) bentuk monarki; dan 3) bentuk depotisme.[29] Lain halnya dengan Georg Jellinek yang menyebutkan bahwa bentuk Negara terdiri dari dua macam, yaitu bentuk republic dan bentuk monarki.[30] Pendapat Georg Jellinek ini juga diamini oleh Jimly Asshiddiqie yang menyebutkan bahwa bahwa bentuk Negara itu ada dua pilihan, yaitu bentuk kerajaan (monarki) dan bentuk republik.[31]

Sementara itu, Aristoteles mengklasifikasi bentuk pemerintahan ke dalam tiga bentuk pemerintahan yang baik dan tiga bentuk pemerintahan yang buruk tiga bentuk pemerintahan yang baik itu ialah monarki, aristokrasi dan polity. Disamping itu ada pula bentuk pemerintahan yang buruk yang merupakan kemerosotan daripada bentuk-bentuk pemerinahan yan baik, yaitu *tirani,* sebagai bentuk merosot *monarki;oligarki* sebagai bentuk merosot dari *aristokrasi,* dan *demokrasi* sebagai bentuk merosotnya dari *"polity*" itu. Aristoteles, dalam pengalamannya sendiri, melihat demokrasi sebagai bentuk (*degradasi*) terburuk karena penguasa negara-kota (polis) demokratis pada masanya, seperti Athena, begitu teramat korup.

---

28 *Ibid*

29 Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya*), (Jakarta: UNSIKA, 1995), hlm 88

30 Soehino. *Ilmu Negara,.....* hlm. 174

31 Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, cet. 2 (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008), hlm. 277; lihat juga Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia,* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH-UI, 1988), hlm. 165

1. Monarki

Monarki (kerajaan, kesultanan atau kekaisaran), adalah sebuah negara yang diperintah atau diarahkan oleh seorang raja, genetik, dan menjabat seumur hidup. Selain raja, pemimpin negara monarki bisa berup kaisar (kaisar Jepang atau Cina sebelum penjajahan Inggris), Syah Iran, dan Sultan Brunei. Berikut adalah beberapa contoh negara monarki: Kerajaan: Belanda, Inggris, Norwegia, Arab Saudi, Yordania, Thailand. Bentuk negara kekaisaran, yaitu: Jepang; bentuk Sultan, yaitu Brunei Darussalam. Dan bentuk Shah, yaitu: Iran.

Dalam perkembangannya, monarki dapat dibedakan antara lain:

a. *Monari Absolut* atau erajaan mutlak, yaitu raja selaku kepala Negara memegang seluruh kekuasaan Negara. Raja berkuasa mutlak terhadap seluruh kekuasaan negara baik eksekutif, legislative maupun yudikatif. Artinya raja mempunyai kekuasaan dan kewenangan yang tidak terbatas. Perintah raja merupakan undang-undang (*Le rois c'est lois*) yang harusdilksanakan. Monarki Absolut biasanya dilandasi paham teokrasi, yaitu raja dianggap sebagai enjelmaan Tuhan atau Wakil Tuhan di bumi. Contoh monarki absolut ialah Prancis di bawah Louis XIV yang terkenal dengan semboyan kenegaraannya "*I'Etat cest moi*" (Negara itu adalah saya). Spanyol di bawah raja Pillip II. Rusia di bawah Tsar Nicholas dan sebagainya.

b. *Monarki terbatas (monarki konstitusional),* yaitu kerajaan yang kekuasaan raja dibatasi undnag-undnag dasar atau kostitusi. Raja tidak boleh melakukan sesuatu yang menyangkut kepentingan

umum yang bertentangan dengan konstitusi. Dengan kata lain, raja dalam menentukan kebijakan harus memperhatikan kepentingan masyarakat banyak. Monarki konstitusional sering disebut juga “monarki modern”. Misalnya monarki konstitusional yang diterapkan di Inggris dan Belanda.

c. *Monarki Parlementer,* yaitu suatu monarki dimana terdapat suatu parlemen atau dewan perwakilan rakyat, terhadap dewan mana para menteri baik perseorangan maupun secara keseluruhan bertanggung jawab sepenuhnya. Raja selaku pemimpin atau kepala negara itu merupakan lambang kesatuan negara, yang tidak dapat diagnggu gugat, tidak dapat dipertanggungjawabkan (*The King can do no wrong*); yang bertanggung jawab atas kebijakan pemerintah adalah menteri-menteri, baik bersama-sama untuk seluruhnya maupun seseorang untuk bidang sendiri.

2. Republik

Republik berasal dari bahasa latin: *republica*, yang artinya “kepentingan umum”, adalah Negara dengan pemerintahan rakyat yang dikepalai oleh seorang presiden sebagai kepala negara yang di[ilih dari dan oleh rakyat untuk suatu masa jabatan tertentu (misalnya Amerika Serikat masa jabatan presiden selama 4 tahun, Indonesia masa jabatan presiden 5 tahun). Contoh negara republik mislanya republik Indonesia, republik rakyat Cina, republik Filipina, dan lain-lain. Menurt H.N. Sinha, ada dua bentuk pemerintahan republik, yaitu (1) Republik Kesatuan berparlemen dan yang tidak berparlemen;

dan (2) Republik Federasi berparlemen dan tidak berparlemen.[32] Menurut Georg Jellinek (1851-1911) dalam bukunya *Algeimene Staatslehre* menyatakan bahwa yang disebut Negara Republik didasarkan pada pembentukan kehendak negara yang menjelma sebagai kehendak rakyat. Sedagkan menurut Leon Duguit (1859-1928) dalam bukunya *Traite de Droit Constitutionel*, menerangkan bahwa yang disebut Republik apabila kepala negaranya tidak berganti secara turun menurun.[33]

Montesqieu menyatakan bahwa bentuk republik, di mana kekuasaan tertinggi di dalam negara ada di tangan rakyat (dilakukan atas nama rakyat, jikalau lembaga rakyat memiliki kekuasaan tertinggi disebut demokrasi, sedangkan kekuasaan tertinggi berada pada sebagian rakyat dinamakan aristokrasi)".[34] Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie bahwa pada masa sekarang ini konsep republik dihubungkan dengan pengertian negara yang merupakan representasi kekuatan dari rakyat. Dalam hal ini Jimly Asshiddiqie mengungkapkan pengertian dari konsep republik sebagai berikut:

> "Di Zaman sekarang, konsep republic dikaitkan dengan pengertian Negara sebagai penjelmaan kekuasaan dari rakyat, sedangkan monarki atau kerajaan kekuasaan yang datang secara turun temurun dari raja atau ratu kepada putra/putri mahkotanya. Bangsa Indonesia mempunyai sejarah yang sangat panjang dengan silih bergantinya kerajaan-kerajaan yang memerintah wilayah nusantara".[35]

---

[32] Samidjo, *Ilmu Negara*, ... hlm. 191

[33] Deddy Ismatulah dan Asep A. Sahid Gatara, *Ilmu Negara dalam Multi Perspektif*, ... hlm. 118.

[34] Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme,*.... hlm. 58

[35] Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, ... hlm. 280

Menurut Georg Jellinek sebagaimana dikutip oleh Soehino membedakan konsep republik dan monarki dari siapa yang membentuk undang-undang. Jika undang-undang dalam suatu negara ditetapkan dan merupakan hasil karya suatu dewan maka negara itu disebut republik. Dan sebaliknya jika dalam suatu negara itu undang-undangnya merupakan hasil karya dari satu orang tunggal saja, maka negara itu disebut dengan monarki.[36]

Hamilton berpendapat bahwa yang paling esensial dalam republik yaitu pemerintah berasal dari rakyat banyak, bukan dari suatu jumlah kecil yang tidak berarti atau dari kelas tertentu.[37] Sedangkan menurut Bagir Manan bahwa secara asasi paham republik (*Republicanism*) mengandung makna pemerintahan yang diselenggrakan oleh kepentingan umum (rakyat banyak). Oleh karena itu, institusi kenegaraan (*state institution*) dalam republik harus senantiasa mencerminkan penyelenggaraan oleh dan untuk kepentingan umum.[38]

Sebagaimana negara kerajaan, bahwa bentuk pemerintahan republik pun dibagi menjadi beberapa bagian, yaitu *negara republik absolut, konstitusional dan parlementer*. Pemerintahan republik absolut, presiden sebagai kepala negara dan juga sebagai kepala pemerintahan mempunyai kekuasaan absolut dan tidak ada pembatasan kekuasaan. Sedang negara republik konstitusional, meskipun presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan namun kekuasaannya dibatasi

---

[36] Soehino. *Ilmu Negara,.....* hlm. 176

[37] Abdul Ghoffar*, Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia, Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju,* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), hlm. 42

[38] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan,* cet. 3, (Yogyakarta: FH UII Press, 2006), hlm. 2-3

oleh konstitusi. Sementara republik parlementer adalah kedudukan presiden hanya sebagai kepala negara, sedangkan posisi kepala pemerintahan dipegang oleh perdana menteri yang bertanggung jawab kepada parlemen.

Tabel 3

Perbedaan Pemerintah Republik Absolut, Republik Konstitusional dan Republik Parlementer

Republik Absolut	Republik Konstutusional	Republik Parlementer
Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan	Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan	Presiden sebagai kepala negara dan Perdana Menteri sebagai kepala pemerintahan
Kekuasaan presiden tidak dibatasi	Kekuasan presiden dibatasi	Presiden hanya sebagai simbul. Perdana menteri bertanggung jawab kepada parlemen



BAB IX

NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI

A. Negara Hukum

Setiap simbiosis kehidupan, baik modern maupun primitif, akan selalu bersinggungan dengan sesuatu yang disebut 'keteraturan'. Dalam arti tertentu, dapat dikatakan bahwa ketertiban dan masyarakat adalah dua makna yang dapat dibedakan, tetapi tidak dapat dipisahkan. Orang dipengaruhi oleh aturan koeksistensi yang menahan keinginan dan mengatur hubungan manusia. Tentu saja, aturan hidup memiliki batasan yang mengatur tindakan apa yang bisa dilakukan dan apa yang harus dihindari.

Peraturan hidup itu memberikan tuntunan kepada manusia mengenai bagaimana manusia harus bertingkah laku dan bertindak di dalam masyarakat. Peraturan hidup masyarakat yang bersifat mengatur dan memaksa untuk menjamin ketertiban atau tata tertib dalam masyarakat, dinamakan peraturan hukum atau kaedah hukum. Filosuf Romawi Celcius, sudah mengucapkan kalimat yang popular dalam hukum "*Ubi socitas ibi ius*" di mana ada masyarkat disitu ada hukum.[1]

[1] Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*,....hlm. 79

Sedangkan E.M. Meyers dalam bukunya "*De Algemene Bgrippen Van Het Burgelijk Rechi*" menyebutkan bahwa hukum adalah semua aturan yang mengandung pertimbangan kesusilaan, ditujukan kepada tingkah laku manusia dalam masyarakat, dan yang menjadi pedoman bagi penguasa-penguasa Negara dalam melakukan tugasnya.[2]

Hukum sebagai sarana adalah aturan yang dapat mencegah seseorang atau sekelompok orang atau penguasa untuk bertindak sewenang-wenang. Hukum adalah batas kebebasan antara individu dan penguasa dalam setiap interaksi, dan akibatnya hukum menjadi pelindung dan penjamin bagi terciptanya perdamaian umum. Tanpa berlakunya hukum, akan terjadi kekacauan atau *chaos* dan kesewenang-wenangan.

Pada umumnya hukum mempunyai tiga tujuan pokok, yaitu: Keadilan (*justice*); Kepastian (*certainty atau zekerheid*), dan Kegunaan (*utility*). Keadilan sesuai dengan keseimbangan (*balance, mizan*), kepatutan (*equality*), dan kewajaran (*proporsionalitas*). Kepastian hukum, di sisi lain, terkait dengan ketertiban dan ketenteraman. Kemudahan penggunaan harus memastikan bahwa nilai-nilai tersebut menciptakan koeksistensi yang damai. Hukum bertujuan untuk menciptakan kedamaian hidup antara pribadi (*het recht wil de vrede*) dan penegakan hukum bekerja "*to preserve peace*". Dalam konteks ini disyaratkan adanya "*ordern rust*". "*orde*" berkaitan dengan kertiban dan keamanan, sedangkan "*rust*" berkenaan dengan ketentraman dan ketenangan. *Orde* berada pada dimensi lahiriah, sedangkan *rust* berada pada dimensi bathiniyah. Keadaan damai yang menjadi tujuan hukum berada pada

---

[2] C.S.T.Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia,* (Jakarta: Balai Pustaka, 1999), hlm. 36

keseimbangan antara ketertiban dan ketentraman, antara keamanan dan ketenangan.

Konsep tentang negara hukum telah popular dalam kehidupan bernegara sejak lama sebelum berbagai macam istilah yang disebut-sebut sebagai konsep negara hukum lahir. Negara Hukum baru dikenal pada Abad XIX, tetapi embrio munculnya gagasan negara hukum dimulai dari zaman Plato. Oleh Plato mengenalkan dengan konsep Nomoi. Di dalam Nomoi, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang berdasarkan atas hukum (pola pengaturan) yang baik. Gagasan dari Plato ini kemudian didukung dan dikembangkan oleh Aristoteles. Aristoteles memberikan gambaran tentang negara hukum dengan mengaitkan dengan negara Yunani kuno yang masih terikat kepada “polis”. Negara hukum timbul dari polis yang mempunyai wilayah kecil, seperti kota dan berpendudukan sedikit.[3]

Konsep negara hukum dalam pandangan Plato yaitu sebuah negara yang dipimpin oleh orang bijaksana (*the pilosophers*) dan warga negaranya terdiri atas, kaum filosofos yang bijak (*perfect guardians*) militer dan teknokrat (*auxiliary guardians*); petani dan pedagang (*ordinary people*). Seiring perkembangan zaman dan berjalannya waktu, bahkan setelah ratusan tahun, bentuk konkret negara hukum diformulasikan oleh para ahli ke dalam *rechtsstaat* dan *rule of law* yang merupakan gagasan konstitusi untuk menjamin hak-hak asasi dan pemisahan kekuasaan.[4] Selain itu, konsep negara hukum juga terkait oleh istilah nomokrasi (*nomocratie*) yang berarti

---

3 Hariyanto, Hariyanto, Prinsip Keadilan dan Musyawarah dalam Hukum Islam Serta Implementasinya dalam Negara Hukum Indonesia, *Justitia Islamica,* Vol. 11 No. 1, 2014

4 Deddy Ismatullah, *Ilmu Negara*... hlm. 166

bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum.

Negara hukum ialah negara yang menjalankan pemerintahannya berdasarkan atas kekuasaan hukum (supermasi hukum) dan bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum.[5] Hal ini memberikan pengertian bahwa negara, termasuk di dalamnya pemerintah dan lembaga-lembaga lainya dalam melaksanakan tindakan apapun yang harus didasari oleh kepastian hukum.[6]

Konsep negara hukum pada saat ini sudah menjadi model bagi negara-negara di dunia, bahkan dapat dikatakan hampir dianut oleh sebagian besar negara di dunia. Konsep negara hukum telah diadopsi oleh semua negara sebagai sebuah konsep yang dianggap paling ideal. Konsep ini semula dikembangkan di kawasan Eropa tersebut. Hakikat negara hukum pada pokoknya berkenaan dengan ide tentang supremasi hukum yang disandingkan dengan ide kedaulatan rakyat yang melahirkan konsep demokrasi.[7] Sebagai konsekuensi dianutnya konsep negara hukum, maka dalam setiap negara hukum apapun tipe yang dianutnya, hukum harus menjadi dasar bagi setiap tindakan penguasa maupun rakyatnya, hukum memiliki kedudukan tertinggi dalam negara, sedangkan dalam paham kedaulatan rakyat, rakyatlah yang dianggap berdaulat di atas

---

[5] Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke–5*, (Bandung: Grafiti, 2009), hlm. 125.

[6] S.F. Marbun, Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman, (*Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 9 Vol 4–1997), hlm. 9

[7] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Sebagai Landasan Indonesia Baru Yang Demokratis, (Pokok Pokok Pikiran tentang Perimbangan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Dalam Rangka Perubahan Undang Undang Dasar l945*, Makalah, Disampaikan Dalam Seminar hukum Nasional VII, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman RI, l999. hlm.146147

segala-galanya yang kemudian melahirkan sistem demokrasi.[8]

Menurut Scheltema, bahwa asas-asas dasar negara hukum seperti yang dikutip oleh B. Arief Sidharta, sebagai berikut:

1. Pengakuan; Penghormatan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia yang Berakar dalam Penghormatan atas Martabat Manusia (*Human Dignity*)
2. Asas Kepastian Hukum; Negara hukum bertujuan untuk menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian dalam hubungan antar-manusia, yakni menjamin prediktabilitas dan juga bertujuan untuk mencegah bahwa hak yang terkuat yang berlaku.[9] Beberapa asas yang terkandung dalam asas kepastian hukum adalah:
    a. Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum
    b. Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat aturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan
    c. Asas *nonretroaktif* perundang-undangan sebelum mengikat, undang-undang harus diumumkan secara layak
    d. Asas peradilan bebas obyektif-imparsial dan adil manusiawi

---

[8] Nany Suryawati, Hak Asasi Politik Perempuan, (Gorontalo: Ideas Publising, 2020), hlm. 12

[9] Arief Sidharta, Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum, dalam Soetanto Soepiadhy, *Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Prospek Perkembangan Demokrasi*, (Surabaya: Program Pascasarjana Untag, 2009), hlm. 106-108.

e. Asas nonliquet hakim tidak boleh menolak perkara yang di hadapkan kepadanya dengan alasan undang-undang tidak jelas atau tidak ada

f. Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau Undang-Undang Dasar.

3. Asas *Similia Similibus* atau Asas Persamaan dalam negara hukum, pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang tertentu, harus non-diskriminatif. Aturan hukum berlaku sama untuk setiap orang, karena itu harus harus dirumuskan secara umum dan abstrak. Dua hal penting yang terkandung dalam asas ini adalah:

   a. Persamaan, kedudukan di hadapan hukum dan pemerintahan

   b. Tuntutan perlakuan yang sama bagi semua warga negara.

4. Asas Demokrasi; Asas demokrasi memberikan suatu cara atau metode pengambilan keputusan. Asas ini menuntut bahwa setiap orang harus mempunyai kesempatan yang sama untuk mempengaruhi tindakan pemerintahan. Asas ini menuntut bahwa setiap orang harus mempunyai kesempatan yang sama untuk mempengaruhi tindakan pemerintahan. Asas ini diwujudkan lewat sistem representasi atau perwakilan rakyat yang mempunyai peranan dalam pembentukan undang-undang dan kontrol terhadap pemerintah.

5. Pemerintah dan pejabat mengemban fungsi pelayanan masyarakat. Pemerintah mengemban Pemerintah

tugas untuk memajukan kepentingan warga negara, semua kegiatan pemerintah harus terarah ke kesejahteraan umum.

Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan Negara atau pemerintahan diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar atau asas-asas kekuasaan atau kedaultan rakyat. Demikian eratnya paham Negara hukum dan kerakyatan sehingga ada sebuah sebutan Negara hukum yang demokratis atau *democrtaische rectssaat*.[10]

Menurut para ahli hukum, bahwa Negara hukum pada hakikatnya adalah Negara yang menolak melepaskan kekuasaan tanpa kendali. Dengan kata lain, Negara yang cara penyelenggraannya berdasarkan hukum yang adil dan demokratis. Jullius Stahl, mengemukakan bahwa Negara hukum yang disebutnya dengan istilah *rechtssaat* itu mencakup empat elemen penting, yaitu:

1. Perlindungan hak asasi manusia.
2. Pembagian atau pemsahan kkuasaan.
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
4. Peradilan tata usaha Negara.

Menurut Wirjono Prodjodikoro, ciri negara hukum berarti suatu negara yang didalam wilayahnya adalah:

1. Semua alat perlengkapan negara, khususnya alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakannya baik terhadap para warga negara maupun saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-

[10] Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia: Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), hlm. 63

wenang, melainkan harus memperhatikan aturan-aturan hukum yang berlaku.

2. Semua orang (penduduk) dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku. [11]

Menurut Oemar Seno Adji bahwa ada empat bentuk negara hukum yaitu *rechtsstaat* dan *rule of law*, *sosialist legality* dan negara hukum Pancasila. Menurut Seno Adji antara *rechtsstaat* dan *rule of law* memiliki basis yang sama. Menurut Seno Adji, konsep *rule of law* hanya pengembangan semata dari konsep *rechtsstaat*. Sedangkan konsep *rule of law* dengan *sosialist legality* mengalami perkembangan sejarah dan ideologi yang berbeda, dimana *rechtsstaat* dan *rule of law* berkembang di negara Inggris, Eropa Kontinental dan Amerika Serikat. Sedangkan *sosialist legality* berkembang di negara-negara komunis dan sosialis. Namun ketiga konsep itu lahir dari akar yang sama, yaitu manusia sebagai titik sentral (*antropocentric*) yang menempatkan rasionalisme, humanisme serta sekularisme sebagai nilai dasar yang men jadi sumber nilai.[12]

Istilah negara hukum dalam pelbagai literatur tidak bermakna tunggal, tetapi dimaknai berbeda dalam tempus dan *locus* yang berbeda, sangat tergantung pada ideologi dan sistem politik suatu negara. Karena itu Tahir Azhari berpendapat bahwa istilah negara hukum adalah satu *genus begrip* yang terdiri dari lima konsep, yaitu, konsep negara hukum menurut Alqur'an dan Sunnah yang diistilahkannya dengan nomokrasi Islam, negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang

---

[11] Wirjono Prodjoadikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan politik*, (Bandung: Eresco, 1971), hlm.38

[12] Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum* (Jakarta: Erlangga, 1980), hlm. 18.

disebut *rechtsstaat*, konsep negara hukum *rule of law*, konsep *sosialist legality* serta konsep negara hukum Pancasila.[13]

Sementara itu, prinsip-prinsip negara hukum selalu berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat dan negara. Utreht membedaka dua macam negara hukum, yaitu negara hukum *formal* atau negara hukum klasik, dan negara hukum materiil atau negara hukum modern. Negara hukum formal menyangkut pengertian hukum yang bersifat formal dan sempit, yaitu dalam arti perundang-undangan tertulis terutama. Tugas negara adalah melaksanakan peraturan perundang-undangan tersebut untuk menegakkan ketertiban. Tipe negara tradisional ini dikenal dengan istilah “Negara penjaga malam”. Negara hukum *materiel* mencakup pengertian lebih luas termasuk keadilan di dalamnya. Tugas negara tidak hanya menjaga ketertiban, dengan melaksanakan hukum, tetapi juga mencapai kesejahteraan rakyat sebagai bentuk keadilan (*welfare staat*).[14] Sehingga prinsip negara hukum mengutamakan norma yang dicerminkan dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam perkembangannya negara hukum perlu diletakkan di atas prinsip-prinsip demokrasi, sehingga dikenal pula istilah negara hukum demokrasi (*democratische rechtsstaat*). Prinsip-prinsip yang harus terpenuhi dalam negara hukum, adalah:

1. Asas legalitas, pembatasan kebebasan warga negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam

---

[13] Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Priode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Jakarta: Bulan Bintang, 2004), hlm. 83.

[14] Jimly Asshidiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta: Skretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 689

undang-undang yang merupakan peraturan umum. Undnag-undnag secara umum harus memberikan jaminan terhadap warga Negara dari tindkan pemerintah yang sewenang-wenang, kolusi, korupsi dan berbagai tindakan yang tidak benar. Pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintahan harus dikembalikan dasarnya pada undang-undang tertulis, yakni undang-undang formal, perlindungan hak asasi. Menurut Ion L.Fuller, aspek nilai di dalam asas legalitas, adalah: *Pertama*, asas legalitas memajukan kebebasan individu (*individual autonomy*), *kedua*, warga Negara menuntut ketidak adilan yang terjadi, dan meminta pemerintah bertanggung jawab, *ketiga*, mengharuskan pemerintah untuk bertindak sesuai peraturan yang berlaku dan tidak boleh bertindak *arbtrer* menurut kehendaknya sendiri, dan *keempat,* warga dari sebuah pemerintahan di bawah asas legalitas lebih dimungkinkan untuk memperoleh peraturaan yang adil dan wajar (*just and fair*) ketimbang pemerintahan yang sebaliknya.[15]

2. Perlindungan hak asasi manusia;
3. Pemerintah terikat pada hukum;
4. Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum. Hukum harus ditegakkan, ketika hukum tersebut dilanggar, pemerintah harus menjamin bahwa di tengah masyarakat terdapat instrument yuridis penegakan hukum. Pemerintah

[15] Krishna D. Darumurti, *Kekuasaan Diskresi Pemerintah: Kajian Mengenai Konsep Dasar Pengujian, dan Sarana Kontrol Kekuasaan Diskresi Pemerintah*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012), hlm. 40

dapat memaksa seseorang yang melanggar hukum melalui sistem peradilan Negara. Memaksakan hukum public secara prinsip merupakan tugas pemerintah.

5. Pengawasan oleh hakim yang merdeka. Superioritas hukum tidak dapat ditampilkan jika aturan-aturan hukum hanya dilaksanakan organ pemerintahan, oleh karena itu dalam setiap Negara hukum diperlukan pengawasan oleh hakim yang merdeka.

Prinsip Negara hukum sebagaimana tersebut di atas, dapat dipahami bahwa pelaksanaan kekuasaan dalam masyarakat harus tunduk pada hukum. Hal ini mempunyai implikasi normatif, yaitu:

1. Mempunyai nilai yang berperspektif kemasyayrakatan, yaitu melindungi warga Negara terhadap pemerintah dan yang lemah serta miskin terhadap yang kuatserta kaya, dari sudut pandangwarga Negara yang lemah serta miskin.
2. Penggunaan pendekatan *konfliktual*, bukan untuk melawan harmoni dan konsensus palsu, yang berarti dianut pandangan kepatuhan kondisional atas hukum dan otoritas, sehingga memberi ruang untuk beda pendapat dan beda penafsiran, serta kritik terhadap otoritas tidak ditindas.[16]

International commission of jurists. Dalam konferensi Bangkok tahun 1965 telah memperluas konsep mengenai *rule of law,* dan menekankan apa yang dinamakan *'the dynamic aspects of the rule of law in the modern age'*. Disamping hak-hak politik, hak-hak social dan ekonomi harus diakui dan

[16] Ni'matul Huda, *Lembaga Negra dalam Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm. 58

dipelihara. Syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintahan yang demokratis dibawa *rule of law*, ialah:

1. Perlindungan Konstitusionil, dalam arti bahwa konstitusi selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula cara procedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
2. Badan peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunal*);
3. Pemilihan umum yang bebas;
4. Kebebasan untuk menyampaikan pendapat;
5. Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan berposisi;
6. Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*)[17]

Meskipun antara konsep *rechtsstaat* dengan *the rule of law* mempunyai perbedaan latar belakang, tetapi pada dasarnya keduanya berkenaan dengan perlindungan hak-hak kebebasan sipil warga Negara. Dengan demikian, prinsip *rehtsstaat* yang dikembangkan oleh Julius Stahl dapat digabungkan dengan prinsip *the rule of law* yang dikembangkan oleh A.V. Diecy, yang tentunya untuk melandasi dan menandai ciri-ciri Negara hukum modern.

Negara hukum merupakan *genus begrip*, karena itu ada lima macam konsep Negara hukum sebagai *species begrip*, yaitu:

1. Negara hukum menurut konsep *Eropa Kontinental* yang dinamakan *rechtssaat*. Model Negara ini diterapkan misalnya di Belanda, Jerman dan Prancis.
2. Konsep *rule of law* yang diterapkan di Negara-negara *Anglo Saxon*, antara lain Inggris dan Amerika Serikat.

---

[17] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar*.....,hlm. 60

3. Suatu konsep yang disebut *socialist Legal*, yang diterapkan antara lain Uni Soviet sebagai negara komunis.
4. Konsep Negara hukum Madinah, dan
5. Konsep Negara hukum Pancasila.

Untuk lebih memperjelas beberapa konsep dalam sistem negara hukum yang telah dijelaskan di atas. Maka diraikan di bawah ini:

1. Konsep *Rechtsstaat*

Pelopor paham *rechtsstaat* adalah Immanuel Kant (1724-1804), paham ini berkembang dalam suasana *liberalism* dan *kapitalisme* abad ke-18, dalam rangka menjabarkan paham *lissez faire laissez aller* dan paham negara *nachwachtersstaat*, sehingga kedudukan hukum setiap individu dijamin sebagai warga negara.[18] Istilah *rechtsstaat* (Bahasa Jerman) merupakan gagasan pemikiran yang berkembang di Eropa Konstinental dengan tradisi hukum *civil law system*. Perkembangan hukum di Eropa tidak terlepas dari pengaruh budaya dan sains yang mulai berkembang di Barat sekitar abad XVI dan ditandai dengan masa *Renaissance*.

Konsep negara hukum mengalami pertumbuhan menjelang abad XX yang ditandai dengan lahirya konsep negara hukum modern (*welfare state*), di mana tugas negara sebagai penjaga malam dan keamanan mulai berubah. Konsep *nachwachterstaat* bergeser menjadi *welvarsstaat*, negara tidak boleh pasif tetapi harus aktif turut serta dalam kegiatan masyarakat, sehingga kesejahteraan bagi semua orang terjamin.[19] Adanya larangan

---

[18] Wahyudin Husen dan Hufron, *Hukum, Politik dan Kepentingan*, (Yogyakarta: Penerbit LaksBang PPESSindo, 2008), hlm. 21

[19] Ni'matul Huda, *Lembaga Negra dalam Transisi Demokrasi*,, hlm. 55.

bagi pemerintah untuk ikut campur tangan dalam urusan warga negara baik di bidang sosial maupun di bidang ekonomi bergeser kea arah gagasan baru bahwa pemerintah harus bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat.

Menurut Sheltema, unsur-unsur *rechtsstaat* adalah:

a. kepastian hukum
b. persamaan
c. demokrasi
d. pemerintahan yang melayani umum.

Di negara-negara Eropa Kontinental konsepsi negara hukum mengalami perkembangan yang cukup pesat, terutama perkembangan terhadap *asas legalitas* yang semula diartikan sebagai pemerintahan berdasarkan atas undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*), kemudian berkembang menjadi pemeritahan berdasarkan atas hukum (*rechtmatigheid van bestuur*). Terjadinya perkembangan konsep tersebut merupakan konsekuensi dari perkembangan konsepsi Negara hukum materiil, sehingga kepada pemerintah diserahi tugas dan tanggungjawab yang semakin berat dan besar untuk meningkatkan kesejahteraan warganya. Karena itu, kepada pemerintah diberikan pula ruang gerak yang semakin longgar yang cenderung melahirkan pemerintahan bebas (*vrij bestuur*) dengan disertai ruang kebijaksanaan yang longgar berupa *freies ermessen*.[20]

Munculnya konsep negara hukum itu terjadi menurut Miriam Budiardjo, antara lain karena banyaknya keaman terhadap ekses-ekses dalam industrialisasi dan sistem kapitalis,

---

[20] S.F.Marbun, *Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak*, 2001, Disertasi, Program Pascasarjana UNPAD, Bandung, hlm.22

tersebarnya paham sosialisme yang menginginkan pembagian kekuasaan secara merata serta kemenangan beberapa partai sosialis di Eropa.[21] Konsep negara hukum mengedepankan dimensi ekonomi dan berusaha memperkeil perbedaan sosial ekonomi, terutama perbedaan-perbedaan yang timbul dari distribusi kekayaan yang tidak merata. Negara semacam ini, dinamakan *welfare state* (negara kesejahteraan) atau *social service state* (negara yang memberikan pelayanan kepada masyarakat).

2. Konsep *Rule of Law*

Pada awal kelahirannya, gagasan *rule of law* menantang batas-batas kekuasaan raja dan Paus (gereja), yang masih mengklaim bahwa kekuasaan mereka bersifat mutlak dan bahwa semua hukum bersifat universal. Konflik perebutan kekuasaan tertinggi dalam tatanan dunia muncul antara Paus Gregorius VII dan Kaisar Henry IV, yang menciptakan konsep negara hukum untuk pertama kalinya dalam sejarah konsep *the rule of law* untuk menggantikan *the rule of law man*.

Sementara itu, konsep *rule of law* berkembang dalam tradisi Anglo Saxon, dan ini seiring dengan pertumbuhan konstitusionalisme Inggris sejak lahirnya *Magna Charta* pda abad ke-13 menekankan pada supremasi hukum umum (*the absolute supremacy or prodeminance of regular law*) sebagai penolakan atas kekuasaan sewenang-wenang. Dan mengehendaki persamaan kedudukan di depan hukum (*equality before the law*) sehingga setiap orang tunduk pada hukum yang diputuskan oleh pengadilan dalam suatu dokumen

---

[21] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*... hlm. 59

formal melainkan sebagai konsekuensi dari hak-hak yang ditetapkan dan ditegakkan oleh pengadilan.[22]

A.V. Diecy mengetengahkan tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah *rule of law*, sebagai berikut:

a. Supremasi absolut atau predominasi dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kewenang-wenangan, prerogative atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah.
b. Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land* bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan.
c. Persamaan di hadapan hukum atau pendudukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*; ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum; tidak ada peradilan administrasi Negara. [23]

Menurut Bagir Manan, konsep negara hukum merupakan perpaduan antara konsep negara hukum dan negara kesejahteraan. Di dalam konsep ini tugas negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat saja, tetapi memikul tanggung jawab mewujudkan keadilan social, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.[24]

---

[22] Ria Casmi Arrsa, *Rekontruksi Paradikmatik Negara Hukum Pancasila*, September 2013, Jurnal Konstitusi, Volume 10 No. 3,Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm.491

[23] Ni'matul Huda, *Lembaga Negra dalam Transisi Demokrasi* ,... hlm. 57

[24] Bagir Manan, *Politik Perundang-Undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian, (*Lampung: FH.UNILA, 1996), hlm. 16

Piet Thounes memberikan definisi tentang *welfare state*, sebagai berikut:

> "*the welfare state is aform of society charachterized by a system of democratic, government sponsored welfare placed on a new footing and offering a guarantee of collective social care to its citizens, concurrently with the maintemance of a capitalist system of production*". (suatu bentuk masyarakat yang ditandai dengan suatu sistem kesejahteraan yang demokratis dan ditunjang oleh pemerintah yang ditempatkan atas landasan baru, memberikan suatu jaminan perawatan sosial yang kolektif pada warga negaranya dengan mempertahankan secara sejalan beriringan suatu sistem produksi kapitalis).[25]

Lebih lanjut, bahwa perbedaan yang menonjol antara konsep *rechtsstaat* dan *rule of law*, yaitu pada peradilan administrasi negara, merupakan suatu sarana yang sangat penting dan sekaligus pula ciri yang menonjol pada *rechsstaat*. Sebaliknya, pada konsep *rule of law*, peradilan administrasi tidak diterapkan, karena kepercayaan masyarakat yang demikian besar kepada peradilan umum. Ciri yang menonjol pada konsep *rule of law*, yaitu ditegakkannya hukum yang adil dan tepat atau *just law*.[26] Karena semua orang mempunyai kedudukan hukum yang sama di hadapan hukum, maka *ordinary court* dianggap cukup untuk mengadili semua perkara, termasuk perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah. Secara umum konsep negara hukum *anglo saxon* terdiri dari adanya supremasi hukum, persamaan di muka hukum bagi seluruh masyarakatnya, dan konstitusi yang berdasarkan pada hak asasi manusia.

---

[25] Ni'matul Huda, *Lembaga Negra dalam Transisi Demokrasi*, ... hlm. 56

[26] Padmo Wiyono, *Konsep Yuridis Negara Hukum Republik Indonesia*, (Jakarta: Rajawal Pers, 1982), hlm.2

3. Konsep Sosialis (*Socialist Legality*)

Perkembangan pemikiran global keberadaan paham *socialism-marxisme* merupakan salah satu corak pemikiran yang memiliki pengaruh terhadap perubahan eskalasi politik, ekonomi, maupun hukum. Adalah Karl Max dan Engels murid tokoh filsafat sejarah yaitu Hegel yang berpengaruh terhadap pemikiran sosialisme yang nota bene anti terhadap bentuk feodalisme dan borjuisme. Mengacu pada uraian tersebut dalam konteks relasi teori Marxisme dengan negara dapat dijelaskan dalam tiga prinsip yang bersifat fundamental, yaitu: *pertama,* Marx memandang bahwa kondisi material dari masyarakat sebagai basis dari sturktur sosial dan kesadaran manusia. Maka bentuk negara pun muncul dari hubungan-hubungan produksi, dan bukan berasal dari perkembangan umum pemikiran manusia, atau pemikiran manusia untuk berkolektif. *Kedua*, Marx berpendapat bahwa negara merupakan ekspresi politik dari sturktur kelas yang melekat dalam produksi. Dan *ketiga*, teori fundamental dari Marx tentang negara adalah bahwa suatu negara dalam masyarakat borjuis merupakan senjata represif dari kaum borjuis.[27]

Konsep *Socialist Legality* adalah konsep yang dianut di negara- negara komunis atau sosialis, tampaknya hendak mengimbangi konsep *rule of law* yang dipelopori oleh negara-negara Anglo Saxon. Ada latar belakang politis dalam hubungan dengan dunia internasional, antara lain dengan penyelenggaraan *Warsawa Colleqium* pada tahun 1958 yang dihadiri oleh sarjana-sarjana dari negara-negara sosialis.[28]

---

[27] George Lukas, *Dialektika Marxis (sejarah dan kesadaran kelas)*, (Yogyakarta: Penerbit Arruz Media, 2010), hlm. 327

[28] Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada peri-*

Socialist Legality melekat di dalam sistem sosial dan politik di negara Uni Soviet, yang bergantung pada jaminan hak-ha politik warga negara, melindungi pekerja, perumahan, dan hak-hak serta kepentingan jasmani perorangan dan kehidupan, kesehatan, kemuliaan, dan reputasi mereka. Di bawah sosialisme materi dan jaminan yuridis hak-hak sipil dan kebebasan dicampurkan, sementara undang-undangnya menetapkan kondisi-kondisi ini secara yuridis.

Sebagai contoh jaminan kebebasan untuk aktif dalam kegiatan kenegaraan bagi anggota partai politik, dalam praktiknya hanya anggota partai komunis beserta *underbouw*-nya yang dapat turut aktif dalam kegiatan kenegaraan. Contoh lain yaitu hak yang sama untuk memperoleh barang dan jasa, dalam kenyataannya barang dan jasa dimaksud berjumlah sangat sedikit, bahkan terkadang tidak ada sama sekali, sehingga hak-hak atau kebebasan tersebut dibatasi oleh kewajiban-kewajiban untuk kepentingan negara. Dapat dipahami, bahwa inti dari *Socialist Legality* berbeda dengan konsep Barat, karena dalam *Socialist Legality* hukum ditempatkan di bawah sosialisme. Konsep *Socialist Legality* yaitu suatu konsep mengenai suatu jaminan konstitusional tentang propaganda anti agama. Propaganda tersebut memang merupakan watak dari negara komunis atau sosialis dengan doktrinnya: "agama sebagai candu bagi rakyat".

Semua pihak mengetahui, bahwa komunisme mengajarkan sikap anti Tuhan. Selaras dengan itu, pendapat Jaroszinky sebagaimandikutipolehOemarSenoAji,yaitu"Hakperseorangan dapat disalurkan kepada prinsip-prinsip sosialisme, meskipun hak tersebut patut mendapat perlindungan".[29]

---

ode Negara Madinah dan Masa Kini, (Jakarta: Kencana, 2004), hlm. 91

[29] Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, (Jakarta: Erlangga, 1980), hlm. 18.

4. Konsep Nomokrasi Islam

Menelaah konsep Negara hukum dalam perspektif Islam maka akan merujuk pada dimensi kehidupan yang bersifat *sendramental* mengingat bahwa gagasan pemikirannya bersumber dari *al-Qur'an* dan *al-Hadits*. Karakteristik Negara hukum dalam persepektif Islam menempatkan kerangka paradikmatik pada dimensi "*ketauhidan*" yang kemudian diturunkan pada derajat *kekhilafahan* manusia di muka bumi. Dalam pengalaman kesejarahan Robert N. Bellah mengatakan bahwa negara Madinah pimpinan nabi Muhammad SAW. Adalah model bagi hubungan antara agama dan negara dalam Islam. Perihal ini diperkuat oleh Muhammad Arkoun, bahwa Piagam Madinah telah menyajikan kepada umat manusia contoh tatanan sosial politik yang liuhur penuh toleransi.[30]

Pandangan Muhammad Tahir Ashary, bahwa prinsip-prinsip Negara hukum menurut konsep hukum Islam (*nomokrasi Islam*), adalah:

a. Kekuasaan sebagai amanah;
b. Musyawarah;
c. Keadilan;
d. Persamaan kedudukan dalam hukum;
e. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
f. Peradilan bebas;
g. Perdamaian;
h. Kesejahteraan, dan

[30] Iqbal Muahammad, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007), hlm. ix

i. Ketaatan rakyat.[31]

Dalam nomokrasi Islam, baik syariah maupun hukum yang didasarkan pada rasio manusia, kedua-duanya berfungsi dan berperan dalam negara. Sebaliknya, dalam nomokrasi sekuler manusia hanya menggunakan hukum semata-mata sebagai hasil pemikiran mereka. Sebagaimana telah di uraikan di atas, bahwa nomokrasi Islam adalah suatu negara hukum yang memiliki prinsip-prinsip umum: Prinsip kekuasaan sebagai amanah, prinsip musyawarah, prinsip keadilan, prinsip persamaan, prinsip pengakuan dan perlindungan setiap hak-hak asasi manusia, prinsip peradilan yang bebas, prinsip perdamaian, prinsip kesejahteraan dan prinsip ketaatan rakyat. Oleh karena itu, dengan kata lain bahwa rumusan nomokrasi Islam merupakan suatu sistem pemerintahan yang didasarkan pada asas-asas dan kaidah-kaidah hukum Islam (syariah). Ia merupakan "*rule of Islamic law*"

Menurut Deddy Ismatullah, bahwa konsep negara hukum Madinah sebagai cerminan Negara hukum. Negara hukum merupakan bagian dari lima konsep negara hukum global. Adapun konsep negara hukum lainnya adalah *rechtssaat, rule of law, socialist legality,* dan negara hukum pancasila. Dalam kontek ini, menurut Deddy Ismatullah negara hukum Madinah tidak identik dengan "Negara Islam", melainkan identik dengan negara yang menjunjung sistem Islami ini artinya negara tidak mesti dilabeli Islam, yang mesti diterapkan adalah sistem Islami itu sendiri, seperti menegakkan hukum dan keadilan.[32]

---

[31] Muhammad Tahir Ashary, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya dan Masa Kini*, (Jakarta: Kencara Predana Media Group, 2007), hlm. 98

[32] Deddy Ismatullah, *Ilmu Negara*... hlm. 205

Adapun Konstitusi Madinah mengandung beberapa prinsip mendasar, yaitu: (a) prinsip keumatan; (b) prinsip persatuan dan persaudaraan; (c) prinsip persamaan; (d) prinsip kebebasan; (e) prinsip hubungan antar-pemeluk agama; (f) prinsip pertahanan; (g) prinsip hidup bertetangga; (h) prinsip tolong menolong; (i) prinsip perdamaian; (j) prinsipmusyawarah; (k) prinsip keadilan; (l) prinsip pelaksanaan hukum; (m) prinsip kepemimpinan; dan (n) prinsip ketakwaan *amar ma'ruf nahi munkar*.[33]

5. Konsep Negara Hukum Pancasila

Dalam negara hukum, hukum memiliki kewenangan tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Hukum itu sendiri yang mengikuti *prinsip rule of law*, *and not of man*, yang sesuai dengan konsep norma, kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, Nomos. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan dengan tangan besi atas dasar kekuatan murni (*state of force*).

Jimly Asshidiqie, berpendapat bahwa prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat. Karena itu, perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatuan rakyat berada di tangan rakyat yang dilakukan menurut Undang-Undang Dasar (*constitutional democracy*) yang diimbangi dengan penegasan bahwa neara Indonesia adalah Negara hukum yang berkedaultan rakyat atau demokrasi. (*democratische rechtsstaat*).[34]

Indonesia diatur oleh negara hukum yang terkandung dalam Perubahan UUD 1945 dalam Perubahan UUD 1945

---

33 *Ibid*, hlm. 167

34 Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm.70

secara jelas tercantum dalam Pasal 1 Ayat 3 UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut:. “Indonesia adalah Negara Hukum” Akibat dari negara hukum dalam ketentuan ini adalah bahwa segala sikap, kebijakan dan tindakan lembaga negara atau penyelenggara negara dan penduduk harus tunduk pada hukum yang ditegakkan oleh penduduk setempat.

Terminologi negara hukum (*a nation of law*) dalam kontk hukum Indonesia lebih mendekati konsep hukum *continental* (*rechtsstaat*) dibandingkan dengan *rule of law* di negara Anglo-Saxon.[35] Dikemukakan bahwa, konsep Negara hukum selama ini mewarisi tradisi hukum Eropa Konstinental (*civil law*). Yang dintandai dengan mengikuti doktrin “*teori fictie*”, yang beranggapan bahwa begitu suatu norma hukum diterapkan maka pada saat itu setiap orang dianggap tahu hukum. Ketidaktahuan seseorang akan hukum tidak dapat membebaskan orang itu dari tuntutan hukum. Teori ini diberi pembenaran pula prinsip yang juga diakui universal, yaitu persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*).[36] Orang kaya yang tinggal di kotaa besar harus diperlakukan sama oleh hukum dengan orang miskin di daerah terpencil atau di pulau-pulau kecil di seluruh Indonesia.

Dalam sistem hukum menurut UUD 1945, dianut prinsip-prinsip hukum sebagai berikut: *pertama*, bahwa pancasila bukan hanya norma dasar dari kehidupan hukum dan tertib hukum di Indonesia, tetapi adalah juga norma dasar dan norma-norma lain, seperti norma moral, norma kesusilaan, etik, dan sebagainya yang hidup di bumi Indonesia. *Kedua*,

---

[35] *Ibid*, hlm. 102

[36] Denny Indrayana, *Negara Hukum Pasca Soeharto, Transisi Menuju Demokrasi vs Korupsi*, 2004 Juli, Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi RI, Vol. 1 No. 1, hlm. 101

kelembagaan negara baik secara langsung maupu secara tidak langsung, ditetapkan dengan undang-undang, yang dibuat oleh lembaga legislatif. Undang-undang adalah bentuk yuridis. *Ketiga*, bahwa sifat, bentuk maupun wewenang yang pokok, telah ditetapkan dalam UUD 1945, walalupun tidak berdasarkan teori "*trias politika*", namun kedudukan, fungsi dan wewenang lembaga-lembaga negara telah dirumuskan secara tegas dalam konstitusi. *Keempat*, ketertiban hukum, peringkat tertinggi kekuasaan ada pada rakyat yang didasarkan pada Pancasila sebagai dasar hukum dan sumber hukum, dan hukum yan ada peringkat dibawahnya tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan pancasila. *Kelima*, Negara yang berdasarkan atas hukum yaitu adanya suatu peradilan bebas.[37]

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari berlakunya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Isinya normatif, berperan sebagai sarana pengendalian penyimpangan dan penyimpangan dinamika zaman (*tools of social and political control*), serta sebagai sarana pemutakhiran masyarakat (*tools of social and political engineering*). Cita-cita kolektif negara, permasalahan yang muncul adalah mengapa penyelenggara negara dan pemerintahan, pimpinan partai politik dan organisasi kemasyarakatan, agama dan akademisi, serta masyarakat pada tingkatan lain tidak pernah lagi mengutip Pancasila dalam menyampaikan pendapat dan pandangannya.

[37] Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia: Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*,... hlm. 67, lihat pula, Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Peanganannya Oleh Peradilan Dalam Lingkup Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, (disertasi) (Surabaya: Universitas Airlangga, 1985), hlm. 91-108

Pancasila seolah-olah telah tenggelam di bawah permukaan kehidupan masyarakat Indonesia, sehingga tidak perlu bekerja di depan umum. Pada saat yang sama, bahwa Pancasila didorong hingga batasnya oleh dinamisme kehidupan berbangsa. Pancasila menjadi sepi dalam hiruk pikuk "demokrasi" dan kurang mendapat perhatian. Ia terasing dalam kehidupan masyarakat Indonesia yang semarak. Tampaknya landasan nasional ini tidak lagi diperlukan baik dalam kehidupan formal nasional maupun dalam kehidupan masyarakat sehari-hari.

Menurut Jimly Asshidiqie, keengganan dan penolakan terhadap Pancasla dewasa ini terutama disebabkan masih besarnya kekhawatiran sebagian kalangan masyarakat bahwa jika Pancasila kembali berperan di pentas nasional, berarti Indonesia akan kembali ke masa sebelum reformasi yang terkesan *otoriter* dan *represif*. Karena itu, Pancasila telah diidentikan sebagai bagian dari rezim dan menjadi ideologi penguasa belaka, suatu hal yang sebenarnya tidak tepat namun tidak dapat disalahkan karena mendasarkan diri pada pengalaman empirik masyarakat.[38]

Oemar Senoadji berpendapat, bahwa Negara hukum Indonesia memiliki ciri khas Indonesia, yaitu:

a. Karena pancasila harus diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum Indonesia dapat pula dinamakan Negara hukum pancasila.salah satu ciri pokok dalam Negara hukum pancasila ialah adanya jaminan terhadap *freedoof religion* atau kebebasan beragama. Akan tetapi kebebasan beragama dalam Negara hukum pancasila selalu dalam konotasi positif, artinya

[38] Jimly Asshidiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis* hlm.146

tiada tempat bagi *atheism* dan propaganda anti agama di bumi Indonesia.

b. Tidak ada pemisahan yang "*rigití*" dan mutlak antara agama dan Negara.

c. Berpangkal pada asas kekeluargaan yang tercantum dalam UUD 1945, yang diutamakan adalah rakyat banyak, namun harkat dan martabat manusia tetap dihormati dan dihargai.[39]

Hadjon, mengatakan bahwa negara hukum Indonesia agak berbeda dengan *rechtsstaat* atau *the rule of law*. Rechtsstaat mengedepankan *wetmatigheid*, yang kemudian menjadi *rechtmatigheid*, sedangkan *the rule of law* mengutamakan prinsip *equality before the law*. Adapun negara hukum Indonesia, menghendaki adanya keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat mengedepankan asas kerukunan. Dari prinsip ini terlihat pula adanya elemen lain dari negara hukum pancasila, yakni terjalinnya hubungan fungsional yang proporsioal antara kekuasaan negara, penyelesaian sengketa secara musyawarah, dan peradilan merupakan sarana terakhir.[40]

Negara Republik Indonesia, sebagai negara hukum dalam membangun sistem dan kelembagaan secara konstitusional harus sealu memperhatikan prinsip-prinsip negara hukum modern. Jimly Asshidiqie berpendapat bahwa konsep Negara hukum selalu berkembang sesuai perkembangan teknologi dan konstelasi sosial. Prinsip-prinsip negara hukum dapat dielaborasi paling tidak menjadi dua belas, yaitu:

---

[39] Muhammad Tahir Ashary, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya dan Masa Kini* ,.... hlm. 83-84

[40] Suko Wijono, *Reaktualisasi Pancasila dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, (Malang: Wisnuwardhana Press, 2012), hlm. 74

a. Supremasi hukum (*supremacy of law*)

Adanya pengakuan normatif dan empirik terhadap prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum terwujud dalam pembentukan norma hukum secara hirarkis yang berpuncak pada supremasi konstitusi. Sedangkan secara empiris terwujud dalam perilaku pemerintahan dan masyarakat yang mendasarkan diri pada aturan hukum.

b. Persamaan dalam hukum (*equality before of law*)

Setiap orang adalah sama pada setiap kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan. Segala sikap dan tindakan diskriminatif adalah sikap dan tindakan terlarang. Kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara untuk mendorong mempercepat perkembangan kelompok tertentu (*affirmative action*).

c. Asas legalitas (*due process of law*)

Segala tindakan pemerintah harus didasarkan atas peraturn perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku terlebih dahulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan administrasif harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures*. Agar hal ini tidak menjadi birokrasi yang telah terlalu kaku, maka diakui pula prinsip *freissermesen* yang memungkinkan para pejabat administrasi negara mengembangkan dan menetapkan sendiri *beleid-regels* atau *policy-rules*

yang berlaku internal dalam menjalankan tugas yang dibebankan oleh peraturan yang sah.

d. Pembatas kekuasaan

Adanya pembatas kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau memisahkan kekuasaan secara horizontal. Pembatasan kekuasaan ini adalah untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan dan mengembangkan mekanisme *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan.

e. Organ-organ pemerintahan yang independen

Sebagai upaya membatasi kekuasaan, saat ini berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat *independent*, seperti Bank Sentral, organisasi tentara, kepolisian, dan kejaksaan. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Nasional Hak-Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemberantasan Korupsi, Ombudsman, dan lain-lain. Independensasi lembaga-lembaga tersebut dianggap peting untuk menjamin demokrasi agar tidak dapat disalahgunakan oleh pemerintah.

f. Peradilan bebas dan tidak memihak

Peradilan bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*) mutlak keberadaan dalam negara hukum. Hakim tidak boleh memihak kecuali kepada kebenaran dan keadilan. Serta tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun baik oleh kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi). Untuk menjamin kebenaran dan keadilan,

tidak diperkenankan adanya intervensi terhadap putusan pengadilan.

g. Peradilan tata usaha Negara

Meskipun peradilan tata usaha negara menjadi bagian dari peradilan secara luas yang harus bebas dan tidak memihak, namun keberadaannya perlu disebutkan secaa khusus. Dalam setiap negara hukum, harus terbuka kesempatan bagi warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi yang menjadi kompetensi peradilan tata usaha Negara. Keberadaan peradilan ini menjamin hak-hak warga negara yang dilanggar oleh keputusan-keputusan pejabat administrasi Negara sebagai pihak yang berkuasa. Keberadaan peradilan tata usaha Negara harus diikuti dengan jaminan bahwa putusan pengadilan tersebut ditaati oleh pejabat administrasi negara.

h. Peradilan tata Negara (*constitutional court*)

Disamping peradilan tata usaha negara, negara hukum modern juga llazim mengadopsi gagasan pembentukan mahkamah konstitusi sebagai upaya memperkuat system *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan untuk menjamin demokrasi.

i. Perlindungan hak asasi manusia

Adanya perlindungan konstitusional terhadap HAM dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Terbentuknya negara dan penyelenggaraan kekuasaan negara dan tidak boleh mengurangi arti dan makna kebebasan dasar dan HAM. Maka jika suatu negara hak asasi manusia

terabaikan atau pelanggaran HAM tidak dapat diatasi secara adil, negara ini tidak dapat disebut Negara hukum dalam arti yang sesungguhnya.

j. Bersifat demokrtatis (*democratische rechtsstaat*)

Dianut dan dipraktekkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan. Sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepiha oleh dan / atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrsi. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan kebenaran dan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian, negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat,* melainkan *democratishe rechtsstaat*.

k. Berfungsi sebgaai sarana mewujudka tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*)

Hukum adala sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri baik yang dilembagakan melalui gagasan Negara hukum maupun gagasan negara demokrasi dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Dalam konteks Indonesia, gagasan negaea hukum yang demokratis adalah untuk mencapai tujuan nasional sebagaimana tertuang dalam pembukaan UUD 1945.

l. Transparansi dan kontrol sosial

Adanya transparansi dan kontrol sosial terhadap setiap prose pembuatan dan peengakkan hukum sehingga dapat memperbaiki kelemahan mekanisme kelembagaan demi menjamin kebenaran dan keadilan. Partisipasi secara langsung sangat dibutuhkan karena mekanisme perwakilan di parlemen tidak selalu dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Ini adlah bentuk *representation in ideas* yang tidak selalu *inhern* dalam *representation inpresence*.[41]

Dari perbedaan pendapat tersebut, jelaslah bahwa di Indonesia baik *the rule of law* maupun *rechtsstaat* diterjemahkan negara hukum. Ini sebenarnya sesuatu yang lumrah, karena telah diterjemahkan sebagai negara yang taat hukum sejak 1945. Hal ini sebenarnya lumrah, karena *rule of law* telah menjadi topik perdebatan internasional bersama gerakan hak asasi manusia sejak 1945. Oleh karena itu, saat ini sulit untuk mencoba menarik perbedaan yang esensial antara kedua konsep tersebut dalam pengembangan konsep *the rule of law* dan dalam perkembangan konsep *rechtsstaat*. Hal ini juga mengingatkan bahwa Inggris dan rekan-rekan daratan Eropa bersama-sama menandatangani pelaksanaan *The Europian Convention of Human Right* dalam rangka melindungi hak-hak dasar yang selalu dikaitkan dengan supremasi hukum.

Oleh karena itu, konsep negara hukum yang terkandung dalam UUD 1945 merupakan hibrida dari aturan hukum tradisional benua Eropa yang dikenal sebagai "*rechtsstat*" dan tradisi Anglo-Saxon yang dikenal sebagai "*the rule of*

[41] Jimly Asshidiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, ... hlm. 182-185

law". Sedangkan kebijakan pemerintah Indonesia dalam merumuskan kaidah-kaidah hukum nasional, atau semua hukum yang diciptakan, empat hal sebagai sumber hukum, yaitu hukum adat, hukum Islam, hukum eks-kolonial yang sudah diterima oleh masyarakat dan konvensi-konvensi Internasional yang berlaku. Hal ini sesuai dengan fungsi negara dalam menciptakan hukum yakni mentransformasikan nilai-nilai dan kesadaran hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakatnya. Mekanisme ini merupakan penciptaan hukum yang demokratis dan tentu saja tidak mungkin bagi negara menciptakan hukum yang bertentangan dengan kesadaran hukum rakyatnya. Oleh karena itu kesadaran hukum rakyat itulah yang diangkat, yang direfleksikan dan ditransformasikan kedalam bentuk kaidah-kaidah hukum nasional yang baru.[42]

Berdasarkan konsep negara hukum di atas, gagasan Indonesia sebagai negara hukum diharapkan dapat berkembang menjadi struktur arsitektur negara hukum yang selaras dengan falsafah hidup angsa Indonesia yaitu pancasila.

B. Konsep Demokrasi

1. Pengertian Demokrasi

Bagi semua orang, istiilah demokrasi bukanlah sesuatu yang asing. Dewasa ini hampir semua negara di dunia ini menamakan dirinya sebagai negara demokrasi. Hal ini menunjukkan bahwa gagasan demokrasi saat ini semakin mendunia dan diakui sebagai bentuk pemerintahan yang lebih bagus dibandingkan dengan sejumlah bentuk pemerintahan yang lain. Sebab terdapat sejumlah faktor yang mempengaruhi

[42] Suko Wijono, *Reaktualisasi Pancasila dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, ... hlm. 75

pelaksanaan demokrasi di suatu negara, seperti ideologi, latar belakang sejarah, kondisi sosial budaya, tingkat kemajuan ekonomi, dan sebagainya.[43]

Demokras menurut asal kata berarti "rakyat berkuasa" atau *"goverment or rule by people",* dari bahasa Yunani, yakni *demos* yang berarti rakyat atau penduduk setempat, dan *cratein* atau *cratos* yang berarti kekuasan/berkuasa (kedaulatan) pusat pemerintahan.[44] Abraham Lincoln (1808-1865) Presiden Amerika Serikat yang ke-16 mengatakan, bahwa *democracy is government of the people, by the people and for people* atau demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Karena itu, pemerintahan dikatakan demokratis, jika kekuasaan negara berada ditangan rakyat dan segala tindakan negara ditentukan oleh kehendak rakyat.

Demokrasi, adalah suatu pemerintahan dimana rakyat ikut serta memerintah (*modergen*), baik secara langsung yang terdapat pada masyarakat yang masih sederhana (demokrasi langsung), maupun tidak langsung (*representative*), yang terdapat dalam negara-negara modern. Dengan demikian, demokrasi itu pada hakikatnya menunjukkan pada cara atau sistem serta dimana sistem itu dapat dilangsungkan untuk menjalankan kedaulatan rakyat.[45]

Menurut J.J. Rousseau, bahwa demokrasi dalam sejarah kenegaraan dipraktikkan di zaman Yunani Kuno di dalam negara berbentuk negara kota (*polis*), yaitu pada masa

---

[43] Budi Juliardi, *Pendidikan Kewarganegaraan untuk Perguruan Tinggi*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2014), hlm 82.

[44] Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia: Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*,.. hlm. 209; lihat Juga Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. 2 (Jakarta: Sinar GrafikaOffset, 2011), hlm. 116

[45] Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara, Pasca Amandemen UUD 1945,* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm. 68

sebelum munculnya ajaran kedaulatan rakyat. Demokrasi di Yunani kuno adalah praktik yang benar-benar murni. Artinya, semua orang di satu tempat bisa terlibat dalam penyelesaian masalah pemerintahan dan diajak membicarakan masalah pemerintahan. Tentu saja, demokrasi langsung Yunani tidak dapat lagi diterapkan di negara-negara modern saat ini, mengingat wilayah negara yang luas, jumlah penduduk dan orang yang tersebar di seluruh wilayah, dan kompleksitas masalah negara.

Demokrasi dalam arti atau konsep suatu istilah adalah pemerintahan oleh rakyat dan dilaksanakan secara langsung atau tidak langsung atas dasar perwakilan. Seperti yang dikatakan Joseph A. Schemer bahwa demokrasi adalah cetak biru institusional untuk membuat keputusan politik yang memberdayakan individu untuk memutuskan bagaimana bersaing dengan suara rakyat. Oleh karena itu, demokrasi sebagai dasar hidup bermasyarakat dan bernegara mengandung pengertian bahwa rakyatlah yang memberikan ketentuan dalam masalah kehidupannya, termasuk menilai kebijakan pemimpin negara, karena kebijakan pemerintah menentukan kehidupan rakyat dan masa depan bangsa.

Pengertian demokrasi sebagaimana di atas, ini sesuai dengan pendapat Sidney Hook dan Lynn Karl. Menurut Syddney Hook bahwa demokrasi merupakan bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa. Sedangkan dalam konsep Terry Lynn, demokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan dimana pemerintah diminta tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah

publik oleh warga negara yang bertindak secara langsung melalui kompetisi dan kerja sama dengan para wakil mereka yang telah dipilih.[46]

Menurut Ranney sebagaimana dikutip oleh Bryan D. Jones mengatakan, bahwa demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan yang diorganisasikan sesuai dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, persamaan politik, musyawarah rakyat, dan kekuasaan mayoritas.[47] Sedangkan menurut Sri Soemantri yang mengutip pendapat E. Barker, mengatakan bahwa dilihat dari kata-katanya demokrasi adalah pemerintahan rakyat, yang kemudian diartikan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Meskipun kelihatan sederhana, akan tetapi sampai sekarang sulit untuk memberi batasan yang dapat diterima semua pihak. Hal ini disebabkan pengertian demokrasi tersebut telah dan akan mengalami perkembangan.[48]

Pertentangan pendapat tentang konsep demokrasi mencerminkan perbedaan-perbedaan yang lebih mendasar dan bukan sekedar soal semantik[49] ketika kaum kapitalis berbicara tentang demokrasi mereka mempunyai pemahaman yang berbeda dengan apa yang dipahami kaum komunis (Soviet dan Cina). Negara-negara Barat berpendirian bahwa demokrasi mengandung pengertian mengenai kebebasan memilih, kebebasan pers, kebebasan mengadakan perkumpulan politik,

---

[46] Tim ICCE, *Demokrasi, Hak-Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani,* (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2003), hlm. 110

[47] Bryan D. Jones, *Governming Buildings and Building Government,* dalam kutipan, M.Rusli Karim, *Pemilu Demokrasi Kompetitif,* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1985), hlm. 12

[48] Sri Soemantri, *Perbandingan Hukum Tata Negara,* (Bandung: Alumni, Bandung, 1991), hlm. 23

[49] Aleksius Jemadu, *Politik Global dalam Teori & Praktik,* (Yogyakarta: Graha Ilmu 2008), hlm.184

kebebasan beragama, hak setiap warga Negara untuk bepergian ke luar negeri untuk sementara atau ber-emigrasi secara tetap.

Sedangkan konsep demokrasi dalam pandangan komunis, berpendapat bahwa yang dimaksud dengan pengertian demokrasi, maka yang ada dalam benaknya bukanlah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Tetapi seperti yang dikatakan oleh seorang ahli filsafat Soviet, "apakah suatu kebijakan dijalankan demi kepentingan rakyat, demi kepentingan sekelompok minoritas.[50] Demokrasi dalam pengertian pemerintah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat diuraikan sebagai berikut:

a. Pengertian Pemerintahan dari Rakyat (*government of the people*):

   Mengandung pengertian yang berhubungan dengan pemerintahan yang sah dan diakui (*legitimate government*) dan pemerintahan yang tidak sah dan tidak diakui (*unlegimtimate government*) di mata rakyat. Peerintahan yang sah dan diakui berarti suatu pemerintahan yang mendapat pengakuan dan dukunganyang diberikan oleh rakyat. Sebaliknya pemerintahan yang tidak sah dan tidak dakui, berarti suatu pemerintahan yang sedang memegang kendali kekuasaan tidak mendapat pengakuan dan dukungan dari rakyat. Legitimasi bagi suatu pemerintahan sangat penting karena pemerintahan dapat dijalankan roda birokrasi dan program-programnya sebagai wujud dari amanat rakyat kepadanya. Pemerintahan dari rakyat memberikan diskripsi atau gambaran bahwa pemerintah yang memegang kekuasaan

[50] *Ibid,* hlm. 184

dituntut kesadarannya bahwa pemerintahan tersebut diperoleh melalui pemilihan dari rakyat dan bukan dari yang lain. Misalnya dari Tuhan.

b. Pengertian Pemerintahan oleh Rakyat (*Government by people*)

   Pemerintah oleh rakyat, mengandung pengertian bahwa pemerintahan menjalankan kekuasaan atas nama rakyat bukan atas dorongan diri sendiri dan kekuasaannya, pemerintah dalam pengawasan rakyat. Karena itu pemerintah harus tunduk kepada pengawasan rakyat (*social control*). Pengawasan ini dilakukan secara langsung oleh rakyat sendiri atau melalui perwakilan (*parlemeni*). Dengan adanya pengawasan oleh rakyat akan menghilangkam otoriterisme para pemimpin negara.

c. Pengertian Pemerintahan untuk Rakyat (*government for people*)

   Pemerintahan untuk rakyat mengandung pengertian bahwa kekuasaan yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintah itu dijalankan untuk kepentingan kesejahteraan rakyat. Karena itu kepentingan rakyat harus diutamakan. Kebijakan-kebijakan pemimpin negara harus berorietasi kepada kemashlahatan rakyat. Pemerintah harus mendengarkan dan mengkomodasi aspirasi rakyat dalam merumuskan dan menjalankan program-programnya. Bukan sebaliknya hanya menjalankan aspirasi pribadi, keluarga atau kelompok. Membuka saluran komunikasi baik melalui media maupun secara langsung adalah pintu

untuk membuka ruang kebebasan masyarakat dalam menyampaikan aspirasinya.[51]

Asas dari demokrasi sebagaimana terkandung di dalam pengertiannya tidak terjadi perubahan di dalam sejarah kenegaraan, yaitu sistem pemerintahan negara dimana dipegang oleh rakyat atau setidak-tidaknya rakyat diikutsertakan di dalam pembicaraan masalah-masalah pemerintahan negara. Sehingga menurut Keith Graham, demokrasi memiliki standard baku, yaitu persamaan (*equality*), kebebasan (*freedom*), dan kerakyatan (*egalitarian*). Dengan standar baku itu, maka penegakan hukum dan perlindungan hak asasi manusia menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari demokrasi. Karena penegakan hukum berkonotasi sebagai upaya untuk mencapai persamaan dan kewajiban warga negara, sementara perlindungan hak asasi manusia adalah aksi untuk menjamin kelangsungan kebebasan warga negara dalam melaksanakan kewajiban dan memperoleh hak yang dimilikinya.[52]

2. Bentuk-Bentuk Demokrasi

Demokrasi memiliki kualifikasi dan karakteristik yang berbeda-beda tergantung dari negaranya. Di negara-negara modern, di mana Konstitusi mencakup prinsip kedaulatan rakyat, maka negara yang bersangkutan dapat diklasifikasikan sebagai negara demokrasi. Bahkan negara-negara totaliter telah mendeklarasikan demokrasi di bawah kendali pemerintah mereka. Hakikat demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan dan untuk rakyat. Oleh karena itu, kita

---

[51] Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara, Pasca Amandemen UUD 1945*, ... hlm. 69-71

[52] Ipong. S. Azhar, *Demokrasi, Hukum, dan Perlindungan HAM*, Media Indonesia, 9 Desember 1996.

dapat mengambil pendekatan dari beberapa perspektif untuk memahami bentuk demokrasi. Bentuk-bentuk demokrasi dapat diketahui melalui pendekatan atau sudut pandag antara lain:

a. Sudut pandang “titik tekan”, dimana demokrasi dapat dibedakan anara:
   1) *Demokrasi Formal,* yaitu demokrasi yang menjunjung tinggi persama dalam bidang pokitik, tanpa disertai upaya untuk mengurangi atau menghilangkan kesenjangan dalam bidang ekonomi. Sehingga kesempatan ekonmi dan politik bagi semua adalah orang sama.
   2) *Demokrasi Material,* yakni demokrasi yang menekankan pada upaya-upaya menghilangkan perbedaan dalam bidang ekonomi. Sedang persamaan dalam bidang politik kurang diperhatikan, atau bahkan dihilangkan.
   3) *Demokrasi Gabungan,* yakni demokrasi sintetis dari demokrasi formal dan demokrasi material. Demokrasi ini berupaya mengambil hal-hal baik dan membuang hal-hal buruk dari demokrasi formal dan demokrasi material.
b. Sudut pandang “cara penyaluran” kehendak rakyat. Bentuk demokrasi dapat dibedakan antara lain:
   1) *Demokrasi langsung,* yakni rakyat secara langsung mengemukakakn kehendaknya di dalam rapat yang dihadiri oleh seluruh rakyat.
   2) Demokrasi Perwakilan atau demokrasi *representative*, yaitu rakyat menyalurkan kehendaknya, dengan memilih wakil-wakilnya untuk duduk dalam dewan perwakilan rakyat.

Pada era modern, pada umumnya negara-negara menjalankan demokrasi perwakilan, mengingat jumlah penduduk cenderung bertambah banyak dan wilayah negara semakin luas sehingga demokrasi langsung sulit untuk dijalankan.

3) Demokrasi Perwakilan dengan sistem referendum, yaitu gabungan antara demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Ini artinya, rakyat memilih wakil-wakil mereka untuk duduk dalam dewan perwakilan rakyat, tetapi dewan itu, diawasi oleh pengaruh rakyat dengan sistem "*referendum*" dan "inisiatif rakyat".

c. Sudut pandang "tugas-tugas dan hubungan antara alat-alat perlengkapan Negara", demokrasi dapat dibedakan beberapa bentuk, antara lain:

1) *Demokrasi dengan sistem parlementer,* demokrasi ini terdapat hubungan erat antara badan legislatif dan badan eksekutif. Hanya badan legislatif saja yang dipilih oleh rakyat, sedangkan badan eksekutif yang biasanya disebut *cabinet*, dipimpin oleh seorang *Perdan Menteri* yang dibentuk berdasarkan dukungan suara terbanyak dalam dewan perwakilan rakyat atau parlemen.

2) *Demokrasi dengan sistem pemisahan kekuasaan,* demokrasi dalam arti kekuasaan dipisahkan menjadi kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif.

3) *Demokrasi dengan sistem referendum*, yakni demokrasi perwakilan dengan pengawasan atau kontrol rakyat secara langsung terhadap wakil-

wakilnya di dewan perwakilan rakyat. Ada dua macam referendum, yaitu pertama, *referendum obligator*, yaitu kebijakan atau undang-undang yang diajukan oleh pemerintah atau dibuat oleh dewan perwakilan rakyat baru dapat dijalankan, setelah disetujui oleh rakyat dengan suara terbanyak. Referendum ini biasanya dilaksanakan terdapat hal-hal penting yang menyangkut hajat hidup orang banyak dan perubahan dasar negara, dan perubahan konstitusi atau undang-undnag dasar. Kedua adalah *referendum fakultatif*, undang-undang yang dibuat oleh dewan perwakilan rakyat, apabila pada jangka waktu tertentu setelah undang-undang diumumkan, sejumlah rakyat memintanya.[53]

Dalam perkemangan demokrasi, ada beberapa model demokrasi yang dapat menggambarkan konsep perwakilan atau respresentatif, model demokrasi perwakilan ini antara lain adalah:

a. *Demokrasi perwakilan model konsensual,* dimana partai politik berkonsensus, menjauhi konflik dan merumuskan kebijakan bagi kepentingan politik nasional. Sebagai contoh partai semacam ini data dijumpai di negara-negara yang demokrasinya telah mapan, seperti Amerika Serikat dan Inggris.
b. *Demokrasi perwakilan model konfliktual,* dimana partai poitik bersaing, saling menjatuhkan dalam perumusan kebijakan nasional. Contoh model ini antara lain terjadi di negara Rusia.

---

[53] Deddy Ismatullah, *Ilmu Negara dalam Multi Perspektif* ,.. hlm. *120-121*

c. *Demokrasi perwakilan model konsosiasional*, tipe semacam ini merupakan kompromi antara kedua jenis partai ekstrem pada kutub berbeda dengan mensyaratkan kehadiran figur pemimpin politik yang mampu mendamaikan dan diterima kedua partai. Dasar pembentukan partai politik konsosiasional tersebut diambil dari teori demokrasi konsosiasional.[54]

3. Pengertian Perwakilan atau Representatif

Secara teori, pemegang kuasa politik adalah yang berdaulat, yaitu rakyat, tetapi dia tidak menggunakannya sendiri. Dalam pengertian ini, demokrasi tidak langsung muncul disebabkan oleh kesulitan-kesulitan yang memerlukan prestasi efektif setiap rakyat negara-negara berjuta-juta orang sebagai pelaku politik di hadapan negara, sehingga tokoh perwakilan diciptakan. Itulah sebabnya demokrasi perwakilan menggunakan mekanisme penyertaan warga negara seperti mengundi untuk melaburkan kesahihan agar wakil rakyat bertindak dan membuat keputusan bagi pihak konstituen mereka. Demokrasi perwakilan atau representatif adalah sistem politik yang paling banyak diterima dan digunakan oleh negara-negara demokrasi dunia dan, lebih jauh lagi, adalah sistem khas negara-negara liberal.

Representatif atau perwakilan erat kaitannya dengan legitimasi. Hanya pemerintah perwakilan yang memiliki legitimasi untuk mengontrol kekuasaan. Artinya, para pemimpin nasional terikat pada klaim bahwa mereka bekerja untuk kepentingan rakyat dan untuk kepentingan rakyat.

---

[54] Didik Sutrisno, *Restorasi Tujuan-Tujuan Asasi Pemilihan Umum sebagai Upaya Mewujudkan Pemilu DPR, DPD, dan DPRD yang Demokratis*, Makalah Refleksi akhir tahun Asosiasi Dosen Pengajar Hukum Tata Negara, Jawa Timur, di Jember, 2013

Anggota perwakilan nasional yang dipilih dengan hak pilih universal bertanggung jawab untuk melayani sebagai saluran aspirasi bagi mereka yang memilihnya, sementara pada saat yang sama menunjukkan kepada pendukungnya bahwa kepentingan bangsa dan negara harus dilindungi oleh semua warga negara.

Menurut Miriam Budiardjo, pengertian perwakilan atau *representative* adalah konsep bahwa seseorang atau kewajiban untuk berbicara atau bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Dewasa ini anggota lembaga perwakilan pada umumnya mewakili rakyat melalui partai politik. Perwakilan seperti ini disebut sebagai perwakilan bersifat politik (*political representative*). Disamping itu, dikenal juga perwakilan fungsional (*fungsional representative*).[55]

Secara teoritis, peran wakil rakyat bukan hanya berperan sebagai corong pemilih, tetapi kewenangan untuk melakukan segala sesuatu sesuai dengan hati nurani dan pendapat pemilih, dan diasumsikan sejalan dengan kepentingan pemilih. rakyat dan bangsa secara keseluruhan. Oleh karena itu, orang yang terpilih harus merupakan perwakilan dari partai politik atau organisasi tempat mereka berada, bukan hanya "*delegasi*" pemilih.

Andrew Heywood menyebutkan empat model utama perwakilan atau representatif, yaitu *trusteeship, delegation, the mandate,* dan *resemblance.*[56] Bintan R. Saragih, mengemukakan empat tipe hubungan dalam perwakilan atau representatif, yaitu

---

[55] Miriam Budiardjo, *Peranan Dewan Perwakilan rakyat dalam Demokrasi Terpimpin,* dalam Himpunan Kuliah Politik Dalam Negeri, Bahan Kursus Singkat Seskoad, Bandung, 1966.

[56] Andrew Heywood, *Politics,* (London: Macmillan Press, 1977)

a. Wakil (*trustee*) dimana si wakil bebas bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangan sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan yang diwakilinya;
b. Utusan (*delegate*), dimana si wakil bertindak sebagai utusan dari yang mewakilinya. Disini si wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugasnya;
c. *Politico,* dimana si wakil kadang-kadang bertindak sebagai wali atau bertindak sebagai utusan dan tindakan itu tergantung dari isu yang dibahas;
d. *Partisan,* dimana si wakil bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari organisasi politiknya. Setelah si wakil terpilihdalam suatu pemilihan umum maka lepaslah hubungannya dengan para pemilihnya dan mulailah hubungannya dengan organisasi atau partai yang mencalonkannya dalam pemilihan umum tersebut.[57]

[57] Bintan R. Saragih, *Fungsi Perwakilan, Pembuatan Keputusan, dan Pembentukan Legitimasi,* (Jakarta: Badan Pendidikan dan Pelatihan Depdagri, 1997).

DAFTAR PUSTAKA

Adji, Oemar Seno, *Peradilan Bebas Negara Hukum* Jakarta: Erlangga, 1980.

Adolf, Huala, *Aspek-Aspek Negara dalam Hukum Internasional*, Cetakan Kedua. Jakarta: RajaGrasindo Persada, 1996.

Arrsa, Ria Casmi, *Rekontruksi Paradikmatik Negara Hukum Pancasila*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10 No. 3, 20013, Jakarta: Mahkamah Konstitusi,

Ashary, Muhammad Tahir *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya dan Masa Kini*, Jakarta: Kencara Predana Media Group, 2007.

Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia,* Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi Sebagai Landasan Indonesia Baru Yang Demokratis, (Pokok Pokok Pikiran tentang Perimbangan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Dalam Rangka Perubahan Undang Undang Dasar l945*, Makalah, Disampaikan Dalam Seminar hukum Nasional VII, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman RI, l999. hlm.146147

Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara,* Jakarta: Rajawali Press, 2009.

Asshidiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

Asshidiqie, Jimly, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta: Skretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.

Asshidiqie, Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, cet. 2, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008.

Astawa, I Gede Pantja, *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*, Bandung: Refika Aditama, 2009.

Atmadja, I Dewa Gede, *Ilmu Negara: Sejarah, Konsep Negara, dan Kajian Kenegaraan*. Malang: Setara Press, 2012.

Azhar, Ipong. S. *Demokrasi, hukum, dan Perlindungan HAM*, Media Indonesia, 9 Desember 1996.

Azhary, Muhammad Tahir, *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Kencana, 2012.

Azhary, Muhammad Tahir, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Priode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Bulan Bintang, 2004.

Basah, Sjachran, *Ilmu Negara Pengantar, Metode, dan Sejarah Perkembangan*. Cetakan Ketujuh. Bandung: Citra Aditya Bakti. 1994

Basah, Sjachran, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Bandung: Alumni, 1992

Budiardjo, Miriam*, Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Cetakan ketiga belas. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2016.

Budiardjo, Miriam, *Peranan Dewan Perwakilan rakyat dalam Demokrasi Terpimpin,* dalam Himpunan Kuliah Politik Dalam Negeri, Bahan Kursus Singkat Seskoad, Bandung, 1966.

Busroh, Abu Daud, *Ilmu Negara,* Jakarta: Bumi Aksara, 2001.

C.S.T. Kansil, S.H dan Christine S. T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 2003.

Cholisin, *Ilmu Negara*. Cetakan Kedua. Jakarta: Universitas Terbuka, 2007

Darumurti, Krishna D. *Kekuasaan Diskresi Pemerintah: Kajian Mengenai Konsep Dasar Pengujian, dan Sarana Kontrol Kekuasaan Diskresi Pemerintah*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012.

Djokosutono, *Ilmu Negara,* Jakarta. Ghalia Indonesia, 1982.

Djuyandi, Yusa, *Pengantar Imu Politik,* Cet. 3, Depok: RajaGrafindo Persada, 2018. .

Gatara, Deddy Ismatulah dan Asep A. Sahid, *Ilmu Negara dalam Multi Perspktif*, Bandung: CV Pustaka Setia, 2007.

Ghoffar, Abdul, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia, Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju,* Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009.

Grunewald, Bernward, *Geist Kultur Gesellschaft: Versuch einer Prinzipientheorie der Geisteswissenschaften auf transzendentalphilosophischer Grundlage*. Berlin: Duncker & Humblot, 2009.

Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Peanganannya Oleh Peradilan Dalam Lingkup Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya, 1985.

Harahap, Krisna, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke–5*, Bandung: Grafiti, 2009.

Hariyanto, Hariyanto, Prinsip Keadilan dan Musyawarah dalam Hukum Islam Serta Implementasinya dalam Negara Hukum Indonesia, *Justitia Islamica,* Vol. 11 No. 1, 2014.

Hariyanto, *Hukum Kelembagaan Negara: Teori dan Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia,* Yogyakarta: Pustaka Ilmu, 2022.

Hendratno, Edie Toet, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme,* Jakarta: Graha Ilmu, dan Universitas Pancasila Press, 2009.

Heywood, Andrew, *Politics,* London: Macmillan Press, 1977.

HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2017.

Huda, Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. 2 Jakarta: Sinar GrafikaOffset, 2011

Huda, Ni'matul, *Ilmu Negara*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2019.

Huda, Ni'matul, *Lembaga Negra dalam Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press, 2007.

Ibrahim, Moh. Kusnardi dan Harmaily, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia,* Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH-UI, 1988.

Indrayana, Denny, *Negara Hukum Pasca Soeharto, Transisi Menuju Demokrasi vs Korupsi*, Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi RI, Vol. 1 No. 1, Juli, 2004

Iqbal, Muhammad, *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2007.

Isjawara, F, *Pengantar Ilmu Politik*. Cetakan ke-9. Jakarta: Bina Cipta, 1995.

Jemadu, Aleksius, *Politik Global dalam Teori & Praktik,* Yogyakarta: Graha Ilmu 2008.

Jones, Bryan D. *Governming Buildings and Building Government,* dalam kutipan, M.Rusli Karim, *Pemilu Demokrasi Kompetitif,* Yogyakarta: Tiara Wacana, 1996.

Juliardi, Budi, *Pendidikan Kewarganegaraan untuk Perguruan Tinggi*, Jakarta: PT Raja Grafindo, 2014

Kansil, C.S.T. Kansil, dan Christine S.T, *Ilmu Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007

Kansil, C.S.T. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia,* Jakarta: Balai Pustaka, 1999.

Kranenburg, Roelof, *Studien over Recht en Staat*. Haarlem: De Erven F. Bohn N.V., 1953

Kristiadi, J. dkk, *Who Wants to be The Next President,* Yogyakarta: Kanisius, 2009.

Laski, Horald J. *State in Theory and Practice*, New Burnswick and London: Transaction Publisher, 2009.

Lubis, M. Solly, *Ilmu Negara*. Bandung: Alumni, 2000.

Lubis, M. Solly, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintah daerah*, Bandung: Alumni, 1989.

Lukas, George, *Dialektika Marxis (sejarah dan kesadaran kelas)*, Yogyakarta: Penerbit Arruz Media, 2010.

Maclver, Robert M. *The Modern State,* London: Oxford University Press, 1926.

Manan, Bagir, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945,* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.

Manan, Bagir, *Lembaga Kepresidenan,* cet. 3, Yogyakarta: FH UII Press, 2006.

Manan, Bagir, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaannya*), Jakarta: UNSIKA, 1995.

Manan, Bagir, *Politik Perundang-Undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian,* Lampung: FH.UNILA, 1996.

Manan, Bagir. *Hukum Kewarganegaraan Menurut UU Nomor Tahun 2006*. Yogyakarta: FH UII Press, 2009.

Marbun, S.F. *Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak*, Disertasi, Program Pascasarjana UNPAD, Bandung 2001.

Marbun, S.F. Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 9 Vol 4–1997.

Mas, Marwan, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara,* Depok: Rajawali Pers, 2018.

MD, Moh. Mahfud, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi Jakarta: Rineka Cipta, 2001.

Naning, Ramdlon, *Gatra Ilmu Negara,* Yogyakarta: Liberty. 1983.

Pakpahan, Mochtar, *Ilmu Negara dan Politik,* Jakarta: Bumi Intitama Sejahtera, 2006.

Prodjoadikoro, Wirjono, *Asas-Asas Ilmu Negara dan politik*, Bandung: Eresco, 1971.

R., Gustomi, "Tentang Negara dan Bangsa Sesuatu yang Belum Selesai di Antara Kita", *Jurnal Transformasi*, Vol. 1, Nomor 2, Februari 2004.

Samidjo, *Ilmu Negara*, Bandung: CV. Armico, 1992.

Saragih, Bintan R. *Fungsi Perwakilan, Pembuatan Keputusan, dan Pembentukan Legitimasi,* Jakarta: Badan Pendidikan dan Pelatihan depdagri, 1997.

Saragih, Moh. Koesnardi dan Bintan R. *Ilmu Negara*. Edisi Revisi. Jakarta: Gaya Media Pratama, 1995

Sinamo, Nomensen, *Ilmu Negara*. Jakarta: Permata Aksara, 2011.

Situmorang, Victor, *Intisari Ilmu Negara*. Jakarta: Bina Aksara, 1987

Soehino. *Ilmu Negara*. Cetakan Pertama, Yogyakarta: Liberty, 2000

Soemantri, Sri, *Perbandingan Hukum Tata Negara,* Bandung: Alumni, Bandung, 1991.

Soepiadhy, Soetanto, *Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Prospek Perkembangan Demokrasi*, Surabaya: Program Pascasarjana Untag, 2009.

Surbakti, Ramlan, *Memahami Ilmui Politik*, cet. 7 Jakarta: Grasindo, 2010.

Suryawati, Nany, Hak Asasi Politik Perempuan, Gorontalo: Ideas Publising, 2020

Suseno, Franz Magnis, *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Cetakan ke 8, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2016.

Sutrisno, Didik, *Restorasi Tujuan-Tujuan Asasi Pemilihan Umum sebagai Upaya Mewujudkan Pemilu DPR, DPD, dan DPRD yang Demokratis*, Makalah Refleksi akhir tahun Asosiasi Dosen Pengajar Hukum Tata Negara, Jawa Timur, di Jember, 2013.

Tim ICCE, *Demokrasi, Hak-Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani,* Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2009.

Tutik, Titik Triwulan, *Konstruksi Hukum Tata Negara, Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010.

Wahyono, Padmo, *Ilmu Negara,* Jakarta: Ind-Hill-Co, 1962.

Wahyono, Padmo, *Konsep Yuridis Negara Hukum Republik Indonesia*, Jakarta: Rajawal Pers, 1982.

Wahyudi, Alwi, *Hukum Tata Negara Indonesia: Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013.

Wahyudin Husen dan Hufron, *Hukum, Politik dan Kepentingan*, Yogyakarta: Penerbit LaksBang PPESSindo, 2008.

Wiyono, Suko, *Reaktualisasi Pancasila dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Malang: Wisnuwardhana Malang Press, 2012

BIOGRAFI PENULIS



Hariyanto, M.Hum., M.Pd., dilahirkan di Jepara, 07 Juli 1975. Menempuh pendidikan SD N Kedung Leper I, MI Al Huda Kedung Leper, MTs Wahid Hasyim Bangsri dan SMAN I Bangsri dengan minat pilihan (Konsentrasi) Ilmu-Ilmu Fisika (A1). Lulus S1 UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta (IAIN SUKA) tahun 2002 dengan konsentrasi Hukum Tata Negara, S2 Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta lulus tahun 2007; S2 Manajemen Pendidikan Tinggi di Universitas Negeri Yogyakarta (UNY) lulus tahun 2009; saat ini sedang menyelesaikan S3 Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto.

Pada tahun 2005 s/d 2009 sebagai Dosen STAI Daruttaqwa Gresik; tahun 2007 s/d sekarang staf pengajar Universitas Terbuka (UT); tahun 2009 s/d sekarang menjadi abdi negara di STAIN Purwokerto. Seiring perkembangan zaman kampus STAIN menjadi IAIN, hingga sekarang menjadi Universitas Islam Negeri (UIN) Profesor Kiai Haji Saifuddin Zuhri Purwokerto. Di Fakultas Syariah, amanah yang pernah diemban antara lain; Kaprodi Hukum Ekonomi Syariah; Kajur/Kaprodi Hukum Tata Negara; dan sekarang sebagai Wakil Dekan III Bidang Kemahasiswaan, Alumni dan Kerjasama.

Dalam publikasi ilmiah, penulis telah menulis artikel di beberapa jurnal ilmiah baik berskala Internasional maupun

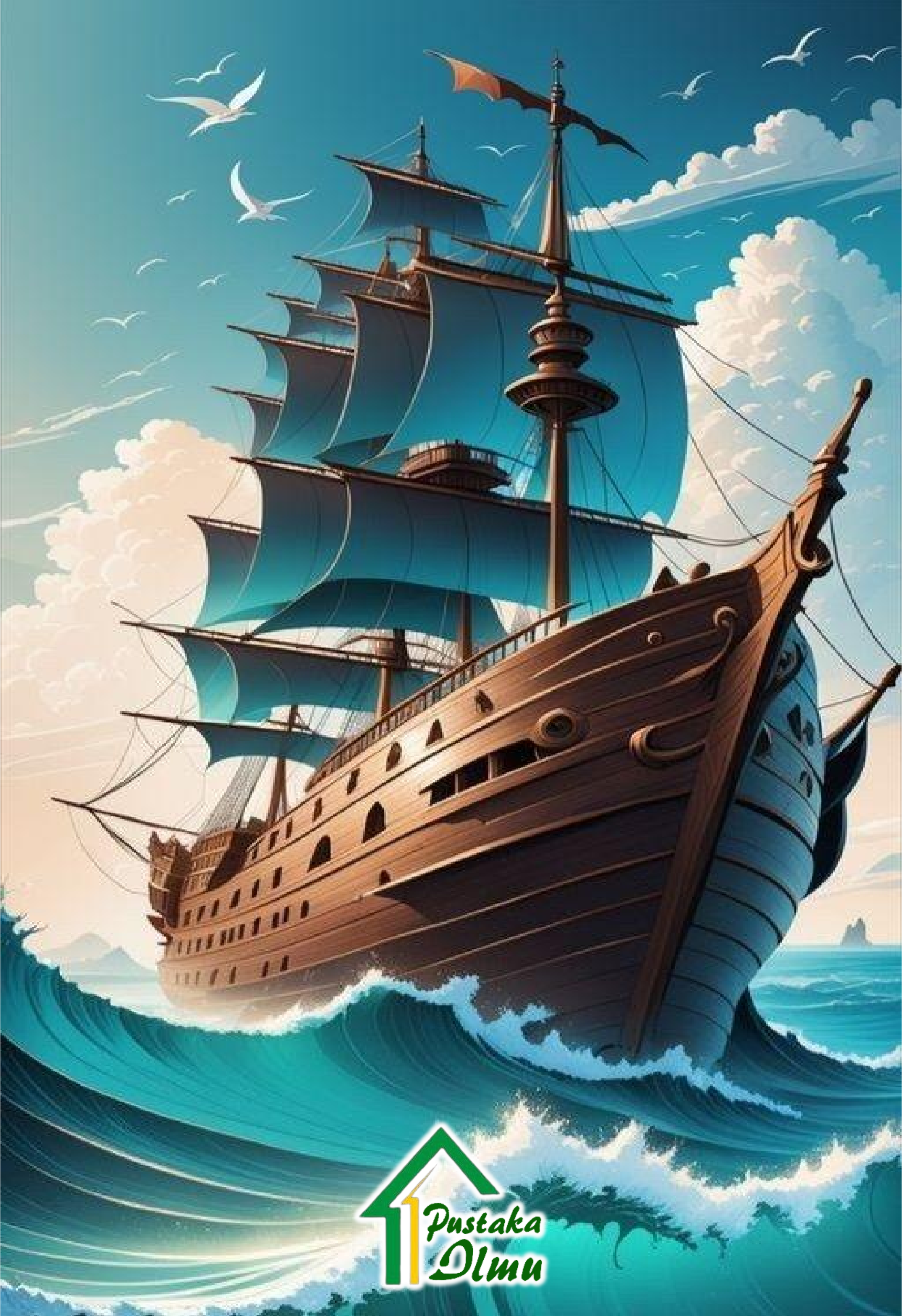
nasional. Sedangkan buku yang telah dihasilkan, sebagai penulis ataupun editor. Diantaranya buku dengan judul: TOLERANSI INKLUSIF: Menapak Jejak Sejarah Kebebasan Beragama dalam Piagam Madinah (Editor, 2014); Model Pengembangan Aset Wakaf Dalam Membangun Ekonomi Makro (Editor, 2017); Hak Asasi Manusia dan Hukum Pidana Islam (2017); Masyarakat Hukum Adat Dalam Konteks Negara Hukum (2021); Wakaf dan Pemekaran Wilayah Perspektif Maslahah dan Hukum Positif (2021); Hukum Kelembagaan Negara; Teori dan Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia (2022) dan lain-lain.

Aktif dalam kepengurusan AP HTN HAN (Asosiasi Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara) Jawa Tengah; kepengurusan Asosiasi Dosen Nahada (ADN) Jateng & DIY; kepengurusan Asosiasi Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah) Indonesia; Lakpesdam NU Bantul. Aktif terlibat dalam beberapa kegiatan pengabdian, penelitian dan kerjasama baik dengan instansi Instansi Pusat maupun Pemerintah Daerah. Dengan instansi daerah, beberapa kali terlibat dalam penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah kerjasama dengan DPRD dan Pemerintahan Daerah.

Penulis juga aktif mengikuti berbagai konferensi dan seminar baik di tingkat lokal, nasional maupun internasional. Korespondensi dan komunikasi dengan penulis dapat dilakukan melalui email: hariyanto@uinsaizu.ac.id


N U
1926


UIN
PROF. KH. SAIFUDDIN ZUHRI


Pustaka
Ilmu